



Impacto de las normativas de transparencia en la eliminación de la corrupción en la contratación pública

Trabajo de Fin de Grado

Autora: Jimena Torrente Crespo

5ª E5

Tutora: Prof. Dra. Pilar López de la Osa Escribano

Madrid, marzo de 2025

ÍNDICE

RESUMEN.	2
CAPÍTULO I	3
1. FINALIDAD Y OBJETIVOS.....	3
2. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	4
3. METODOLOGÍA	5
4. MARCO TEÓRICO	7
4.1. La contratación pública en España.....	7
4.2. Corrupción en el ámbito de la contratación pública.....	9
4.3. Significado y alcance de la transparencia en la contratación pública.	11
CAPÍTULO II	14
1. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.....	14
2. CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO MENOR	22
CAPÍTULO III	29
1. ESPAÑA EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	29
1.1. Comparativa con Dinamarca	31
2. TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: FORTALEZAS Y DEBILIDADES	32
CAPÍTULO IV	34
1. PROPUESTAS	34
1.1. Acciones colectivas.	36
1.2. Revisión de las debilidades del marco normativo actual	37
1.3. Aprobar un plan o estrategia nacional integral contra la corrupción y el fraude	37
1.4. Supervisión	38
1.5. Capacitación	39
1.6. Código de conducta	42
1.7. E-procurement/ Digitalización	43
1.8. Promover una organización más centralizada en materia de contratación pública	44
CONCLUSIONES.	46
BIBLIOGRAFÍA.....	49

RESUMEN.

La contratación pública en España viene marcada por un déficit de transparencia y concurrencia, justificado frecuentemente con argumentos como la necesidad de agilidad o la reducción de la burocracia. Sin embargo, bajo estos pretextos, se han fomentado la opacidad y la corrupción, alejando los procedimientos de los principios fundamentales de buen gobierno, integridad y transparencia que deberían guiar la actuación administrativa, particularmente en el ámbito que aquí nos concierne: la contratación pública.

Con el fin de conseguir una más ágil y eficaz gestión de la Administración Pública y ergo del gasto público, en los últimos años España ha implementado medidas encaminadas a fomentar la transparencia y así lograr disminuir hasta erradicar la corrupción. Así, podemos encontrar desde medidas legislativas nacidas de la transposición de directivas o reglamentos de la Unión Europea como la Directiva 2014/23/UE, hasta iniciativas propias españolas como la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, o normativa específica para determinadas Comunidades Autónomas, incluso organismos destinados a prevenir y luchar contra la corrupción como la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon). No obstante, dichas medidas de persecución y represión no han logrado una reducción significativa de la corrupción en nuestro país, en tanto en cuanto los casos continúan in crescendo.

Palabras Clave: Contratación pública, corrupción, transparencia, capacidad administrativa

Abstract:

Public procurement in Spain is characterized by a deficit in transparency and competition, often justified with arguments such as the need for agility or reducing bureaucracy. However, under these pretexts, opacity and corruption have been fostered, distancing procedures from the fundamental principles of good governance, integrity, and transparency that should guide administrative actions, particularly in the realm of public procurement.

To achieve better and more efficient management of public administration and, therefore, public spending, Spain has implemented measures in recent years aimed at promoting transparency and consequently reducing and eradicating corruption. These measures include legislative actions derived from the transposition of European Union directives or regulations, such as Directive 2014/23/EU, Spanish-specific initiatives like Law 19/2013, or specific regulations for certain autonomous communities. Additionally, organizations have been established to prevent and combat corruption, such as the Independent Office for the Regulation and Supervision of Procurement (OIREscon). However, these measures of persecution and repression have not achieved a significant reduction in corruption in our country, as cases continue to rise.

Keywords: Public procurement, corruption, transparency, administrative capacity.

CAPÍTULO I

1. FINALIDAD Y OBJETIVOS

El tema de la contratación pública y la transparencia administrativa se ha convertido en un aspecto clave en las políticas de gobernanza moderna. La motivación para abordar este tema surge de la creciente preocupación por los casos de corrupción en los procesos de contratación pública: la corrupción constituye una de las principales inquietudes de la ciudadanía, con un impacto negativo considerable en nuestro sistema democrático. Así, el Índice de Percepción de la Corrupción de 2023 publicado por Transparencia Internacional alarma acerca de la situación de España (puesto 60/100) que, si bien se mantiene igual que el año anterior, debemos tener en cuenta que sufrió previamente dos descensos consecutivos, que ha bajado un puesto en el ranking mundial y que solo supera a Estados como Botsuana o Catar por uno y dos puntos respectivamente.

Asimismo, se investigará si las normativas implementadas para abordar la cuestión han logrado su objetivo principal: reducir la corrupción en los procesos de contratación pública, y en caso contrario, analizar qué ajustes pudieran resultar necesarios o beneficiosos. El interés para la sociedad resulta evidente, no solo por los recursos económicos implicados, sino también porque una contratación más transparente y

eficiente impacta positivamente sobre la calidad y eficiencia administrativa de las instituciones públicas y ergo, sobre la confianza ciudadana en ellas.

En este contexto, la correcta implementación de normativas de transparencia se erige como un instrumento clave para combatir las irregularidades, fomentando procesos más justos, eficientes y equitativos.

Desde una perspectiva personal, este trabajo refleja mi profundo interés y compromiso como ciudadana en contribuir a la construcción de un sistema público más transparente y eficiente. Durante las prácticas que realicé el pasado verano, tuve la oportunidad de involucrarme en áreas relacionadas con la gestión financiera en el Ayuntamiento de un municipio madrileño, lo que me permitió observar de cerca tanto los avances como las carencias del sistema actual. Esta experiencia no solo reforzó mi comprensión sobre la importancia de contar con un marco regulador sólido, sino también sobre la necesidad de garantizar la integridad en la aplicación del mismo, especialmente en lo que aquí concierne: los procesos de contratación pública.

Además, mi motivación está estrechamente vinculada a mis aspiraciones profesionales: trabajar en el ámbito de la tesorería y la intervención local. Considero que analizar las normativas anticorrupción y su impacto en la transparencia administrativa no solo es relevante desde una perspectiva académica, sino que también constituye una base esencial para aportar, en el futuro, al desarrollo de un sistema público más eficaz y ético. Confío en que lo aprendido a lo largo del presente trabajo de investigación me permita mejorar la calidad y la utilidad de mi trabajo como servidora pública el día de mañana, contribuyendo activamente al bienestar de la sociedad.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Teniendo en cuenta que el nivel de gasto en contratación pública superó el 11 % del PIB y supuso el 24,11% del total del gasto público, debe ser prioritaria la necesidad de analizar y solventar la corrupción y la ineficacia en los procesos de contratación, que con frecuencia acompañan a estas gestiones. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) cuantifica en un informe el efecto económico de la corrupción sobre la contratación pública, estimando en 48.000 millones de euros extraviados anualmente -que corresponde al 4,5 % del PIB del país- en prácticas corruptas e ineficacias en los procesos (INAP, 2024). Asimismo, se estimó que los asuntos

relacionados con la contratación pública representan el 7,24% del total de denuncias recibidas por las Agencias u Oficinas Antifraude (OIReScon, 2024)

En otro estudio, la CNMC obtuvo las siguientes conclusiones: Los procedimientos abiertos y transparentes generan, en promedio, un ahorro cercano al 10% en los importes de adjudicación y sin embargo, la Administración recurre de manera generalizada a procedimientos poco competitivos en los contratos de menor cuantía, frecuentemente de manera injustificada. Asimismo, resulta alarmante el bajo nivel de competencia, ya que un tercio de los contratos analizados cuenta con un único participante, y el 65% de ellos tiene tres o menos participantes. Finalmente, se estima que las Administraciones Públicas podrían haberse ahorrado al menos 1.700 millones de euros entre 2012 y 2016 si hubieran optado por procedimientos más competitivos. (CNMC, 2025)

Así las cosas, la propia Comisión Europea instó al Gobierno español a mejorar la transparencia en los procesos de contratación pública (INAP, 2024)

La premisa en que se fundamenta este trabajo es clara y ha sido ampliamente demostrada en diferentes estudios empíricos realizados: mayores niveles de información suponen una reducción de los niveles de corrupción (Rose-Ackerman, 2004)

Existiendo un sólido marco normativo, contando con los instrumentos necesarios para aplicarlo, y los recursos técnicos y humanos, la realidad es que el fortalecimiento de la transparencia está lejos de conseguirse y la corrupción que sigue in crescendo. Es vital atajar estas variables, cuantitativa y cualitativamente tan dañinas para la Administración Central. Cabe preguntarse entonces, ¿es el motivo la incapacidad o incompetencia de la Administración o bien la deficiencia de las medidas o de su aplicación? Paralelo a este análisis ha de observarse una variable tan difícil de manejar y combatir como es el fuerte arraigo que tiene la corrupción en nuestra sociedad.

3. METODOLOGÍA

En virtud de la naturaleza y finalidad del presente trabajo, se considera esencial que el análisis cumpla con tres características:

En primer lugar, descriptivo. Con el objetivo de caracterizar y detallar los tres fenómenos que constituyen la base de este estudio: corrupción, transparencia y contratación pública, se emplearán datos estadísticos y cualitativos para su mejor

comprensión en el marco español. Tomando conciencia de la amplitud del tema tratado, tras profundizar en la medida de lo posible en un estudio conceptual del fenómeno en el marco español, se acotará el análisis a las dos dimensiones más representativas de este fenómeno: el ámbito local, por ser aquel donde las prácticas corruptas en los procesos de contratación pública predominan por encima del autonómico y el estatal (Cerrillo I Martínez, 2017) y, por la misma razón, el contrato menor.

En segundo lugar, comparativo. Tendrán lugar dos comparativas distintas: Por un lugar, la actual Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y la anterior Ley 30/2007, centrando la atención sobre las novedades introducidas, especialmente las relacionadas con el fortalecimiento de la transparencia en aras de la disminución de la corrupción. Posteriormente, se llevará a cabo la aproximación a un estudio comparativo con el Estado con mejores puntuaciones en su índice de transparencia, que se reflejan en el excelente funcionamiento de su sistema de contratación pública: Dinamarca. También en este caso se señalarán las diferencias entre ambos Estados que pudieran resultar determinantes a efectos de considerar su implementación en España.

En tercer lugar, crítico. Se evaluarán tanto las medidas diseñadas en el marco regulatorio anticorrupción y pro-transparencia como su implementación. Asimismo, en vistas del análisis del sistema en su conjunto, de la comparativa con el danés y las recomendaciones europeas, se propondrán junto con la debida justificación aquellas otras que consideramos podrían ser beneficiosas para el correcto desarrollo del sistema.

Por otra parte, la metodología empleada será mixta, combinando tanto enfoques cualitativos como cuantitativos para obtener una comprensión más profunda y completa del fenómeno. Para ello, se analizarán las siguientes fuentes:

Se llevará a cabo una revisión exhaustiva de las normativas actuales sobre contratación pública y transparencia, en especial la LCSP y su comparación con versiones anteriores. En relación con ello, se analizará la Ley de Transparencia. Asimismo, se consultarán informes, primordialmente del Banco Mundial sobre calidad de la gobernanza, transparencia y contratación pública a nivel global, con énfasis en España. A fin de contextualizar la información, se emplearán estadísticas oficiales de organismos nacionales e internacionales como la CNMC, la Comisión Europea y el Tribunal de Cuentas, incluyendo los indicadores del Índice de Transparencia Internacional, que mide conforme a más de 80 parámetros la accesibilidad de la información pública a nivel

regional y municipal. Asimismo, se incluirán estudios de la OCDE y el Observatorio de Contratación Pública, así como artículos académicos sobre el marco normativo español, sus deficiencias y posibles mejoras. Para comprender el alcance teórico de la problemática, se recurrirá a distintos pensadores como Kelsen o Hauriou. Finalmente, se incluirán estudios y recomendaciones de la Comisión y el Parlamento Europeo sobre mejores prácticas en contratación pública, con especial énfasis en el caso de Dinamarca: su legislación, instituciones y medidas

4. MARCO TEÓRICO

A lo largo de este trabajo se abordará la estrecha relación entre la corrupción y la falta de transparencia en el ámbito de la contratación pública, analizando cómo la opacidad en los procesos fomenta prácticas corruptas y anticompetitivas de manera que obstaculiza el buen gobierno. Para ello resulta esencial desarrollar una aproximación a los distintos conceptos que nos conciernen.

4.1. La contratación pública en España.

El Instituto Nacional de la Administración Pública define la contratación pública como el proceso mediante el cual las autoridades públicas adjudican contratos para la adquisición bienes, servicios y obras del sector privado. La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en adelante LCSP, establece que la contratación pública deberá alinearse con objetivos como la eficiencia, la incorporación de PYMES y las consideraciones sociales, ambientales y de innovación, debiendo responder en todo momento a las necesidades del sector público. (INAP, 2024b).

El artículo 149.1.18 de la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva en ‘la legislación básica sobre contratos’ Dicha regulación encuentra su materialización ‘LCSP’, que en la su artículo segundo define el concepto de ‘contrato del sector público’ como aquel que ostente carácter oneroso, pudiendo ser el beneficio económico directo o indirecto, y su artículo tercero amplía en ámbito subjetivo, incluyendo a título de ejemplo a partidos políticos y a organizaciones sindicales y empresariales, reivindicando así que cualquier actuación contractual, ya sea de naturaleza administrativa o privada, realizada por los entes, organismos o entidades que integran el sector público, está sometida a normas y principios específicos.

- Origen y evolución:

Cuando una norma incide sobre una institución, debe respetar el núcleo básico que la caracteriza, pues de lo contrario se corre el riesgo de deformarla. La trascendencia de esta premisa es que se ubica en el seno de estas instituciones donde se encuentra la unidad sistemática de las normas jurídicas de las que hablaba Kelsen H (1936)

El primer rastro legal de contratación pública del que tenemos constancia en España fue la Ley de Contratos sobre Servicios Públicos, publicada en 1852 en La Gaceta de Madrid, cuyo fin era: “establecer ciertas trabas saludables, evitando los abusos fáciles de cometer en una materia de peligrosos estímulos, y de garantizar a la Administración contra los tiros de la maledicencia”, afirmando asimismo que “La Administración al celebrar contratos no debe proponerse una sórdida ganancia, abusando de las pasiones de los particulares, sino averiguar el precio real de las cosas y pagar por ellas lo que sea justo”. De la misma manera, el preámbulo de la LCSP establece como objetivos inspiradores la transparencia y una mejor relación calidad precio.

Así las cosas, cabe afirmar que el núcleo al que se refería Kelsen en el caso de la institución que constituye la contratación pública sigue intacto. Si bien esta institución 172 años después sigue lejos de cumplir su cometido.

No obstante, como afirmaba Hauriou, la clave de la supervivencia de las instituciones radica en su capacidad de adaptación a la realidad social. De manera que la permanencia y eficiencia de esta institución que aún mantiene su núcleo, su ‘elemento estable’ como denominó Savigny F., dependerá asimismo de su ‘elemento progresivo’, que se materializa en la legislación y mecanismos desarrollados en España en los últimos años encaminados a implementar la transparencia, concurrencia y eficacia necesarias de cara a evitar la desnaturalización del núcleo de esta institución. (INAP, 2014) y (Mendoza Jiménez, 2021)

Posteriormente se publicaron disposiciones del mismo rango hasta la promulgación en 1911 de la Ley de Contabilidad de la Hacienda Pública, que trataba la contratación del Estado en su quinto capítulo. No obstante, debemos entender que, por entonces, todo contrato público era adjudicado por subasta. Esto se modificó con la Ley de Bases de Contratación del Estado de 1963, modificada por la Ley 5/1973, que introdujo nuevos mecanismos de adjudicación considerando criterios de calidad, de cara a mejorar la eficacia en la contratación pública. (Observatorio de Contratación Pública, 2012)

Sin embargo, el punto de inflexión fue la integración de España en la Comunidad Económica Europea en 1986, implicando la incorporación de Directivas Comunitarias sobre Obras y Suministros a través del Real Decreto Legislativo 931/1986, introduciendo reformas en ámbitos como los criterios de adjudicación o los tipos de procedimientos enfocadas a fortalecer los principios de publicidad, no discriminación, competencia y transparencia. En esta misma línea fueron promulgadas leyes posteriores como la Ley 13/1995, modificada por la Ley 53/1999, y la Ley 13/2003, mediante las cuales España comenzó a tomar conciencia de su subordinación a la normativa europea, no sin reticencias. La promulgación de la posterior Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público responde a la necesidad de incorporar la Directiva 2004/18/CE y es modificada por una diversidad de normas hasta la llegada del Real Decreto legislativo, que, respondiendo a razones de seguridad jurídica, recoge en un texto refundido todas las disposiciones vigentes en un marco legislativo claro y accesible. (Observatorio de Contratación Pública, 2012)

Finalmente, la necesidad de adaptar la legislación a las nuevas Directivas europeas 2014/23/UE 2014/24/UE dio lugar a la actual LCSP. Esta ley reforzó los principios de transparencia, integridad, y libre concurrencia en los procesos de contratación pública. Además, estableció mecanismos para combatir la corrupción y asegurar que los procesos contractuales fueran más accesibles y controlables, tanto para las PYMES como para los ciudadanos.

4.2.Corrupción en el ámbito de la contratación pública

El Instrumento de ratificación del Convenio Civil sobre la Corrupción (número 174 del Consejo de Europa) define en su artículo segundo el término corrupción como “el hecho de solicitar, ofrecer, otorgar o aceptar, directa o indirectamente, un soborno o cualquier otra ventaja indebida o la promesa de una ventaja indebida, que afecte al ejercicio normal de una función o al comportamiento exigido al beneficiario del soborno, de la ventaja indebida o de la promesa de una ventaja indebida”. La expuesta definición permite englobar una amplia variedad de fenómenos como el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, el desfalco, el cobro y pago de comisiones, la información privilegiada o la entrega de obsequios. Además, cabe apuntar que el alcance de la corrupción es más extenso de lo que se intuye de la definición expuesta supra, pues no se encuentra circunscrita únicamente a los intervinientes, sino que

trasciende a ellos, afectando al interés general; a la propia democracia. En palabras de Prats, ‘deslegitima la acción pública, incentiva la desafección política y la apatía cívica, favorece la ineficacia a medio y largo plazo, impide el desarrollo económico, genera inequidad, destruye la confianza y promociona un capital social negativo’(Cerrillo I Martínez, 2017)

En el ámbito de la contratación pública, entendemos por corrupción aquellas actuaciones que suponen la quiebra de la legalidad o la imparcialidad y que, en todo caso, implican la adopción de decisiones que se desvían del objetivo principal de toda actuación administrativa: el interés general, por parte de servidores públicos para conseguir un beneficio para si o para un tercero.

Si bien la preocupación por parte de los españoles acerca de la corrupción ha disminuido desde 2014, cuando alcanzó su punto álgido solo superado por los problemas de desempleo, según estudios de CIS (RTVE, 2014), sigue siendo considerado uno de los seis problemas más importantes en España. Esto no solo conlleva efectos nocivos sobre la economía y la eficiencia administrativa, sino que va más allá causando daños profundos a la credibilidad del sistema administrativo y político, dando lugar a una apatía o rechazo ciudadano, así como a problemas reputacionales de la ‘marca España’

La corrupción en España, según M. Villoria, no se presenta de manera generalizada, sino que se manifiesta de forma intensiva en determinados sectores, especialmente en la contratación pública. Este ámbito, al estar vinculado a un mercado de contratos públicos con un notable impacto económico, es propenso a "mayores tentaciones" y ofrece numerosas oportunidades para la corrupción en diversas actividades del sector público. (Mendieta et al., 2016)

Transparencia Internacional señala en su informe de ‘Propuestas electorales a los partidos políticos sobre transparencia y prevención de la corrupción’ que la corrupción en la contratación pública es uno de los principales factores de desperdicio e ineficiencia en la gestión de recursos, estimando que un 10% del gasto en este ámbito se pierde en prácticas corruptas y sobornos.

Por su parte, el Parlamento Europeo destaca que la contratación pública es el sector más vulnerable a irregularidades, fraude y corrupción, advirtiendo que estas prácticas distorsionan el mercado encareciendo costes y derivando en bienes o servicios de baja calidad que generan desconfianza hacia la Unión Europea. Así, insta a los Estados

miembros a priorizar la lucha contra la corrupción mediante la correcta aplicación de las Directivas sobre contratos públicos.

Existen dos tipos de medidas para hacer frente a esta problemática:

Por un lado, las medidas preventivas: Kaufmann (2012) afirma que la lucha contra la corrupción no puede limitarse a enfrentarse a ella directamente. Es más efectivo implementar medidas indirectas que promuevan un buen gobierno. La estrategia no debe centrarse únicamente en la represión y el castigo a través de mecanismos reactivos, sino que es crucial crear condiciones que prevengan la corrupción. Conocer las decisiones tomadas por las Administraciones Públicas, entender los procedimientos que utilizan y fomentar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones son herramientas eficaces para combatir la corrupción. En este sentido, afianzar unos niveles de transparencia suficientes permitiría la implantación de un nuevo modelo de gobernanza pública que impulse la necesaria regeneración democrática.

Por otro lado, las medidas reactivas: En España las medidas se han centrado de forma casi exclusiva en detectar y sancionar la corrupción. El título décimo del Código Penal tipifica como delitos la prevaricación, la violación y el aprovechamiento de secretos o información privilegiada, el tráfico de influencias, el cohecho, los fraudes y exacciones ilegales, así como las negociaciones prohibidas o el abuso en el ejercicio de las funciones por parte de funcionarios.

4.3. Significado y alcance de la transparencia en la contratación pública.

La ya mencionada Ley 19/2013 establece en su preámbulo como “ejes fundamentales de toda acción política” la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno.

Esta ley concibe la transparencia como la posibilidad por parte de los ciudadanos de conocer aquellas decisiones que les afecten, cómo se gestionan los fondos públicos, etc. permitiendo someter la acción de los responsables públicos a escrutinio. Su existencia y calidad está estrechamente relacionada con la corrupción, de manera que el aumento de la primera disminuye drásticamente esta última, en tanto en cuanto facilita la rendición de cuentas y permite la introducción del control social, contribuyendo a fortalecer la democracia. La propia LCSP determina la transparencia como principio inspirador, junto

con los de publicidad de los procedimientos, libertad de acceso a las licitaciones, no discriminación e igualdad de trato entre licitadores con el fin de conseguir una mayor seguridad jurídica

- Regulación

El TFUE reconoce la transparencia como un principio general y abstracto respecto a toda actuación pública, que anuda a la buena gobernanza y la participación ciudadana. Asimismo, se relaciona con la contratación pública en el marco de la libertad de circulación (de mercancías, servicios, capitales y personas), con el objetivo garantizar la libre competencia y concurrencia, siendo exigido por el TJUE, así como mecanismo para el establecimiento del Mercado Único y como antídoto frente a la corrupción y la arbitrariedad. (Ríos, 2019)

El contenido de la ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público se examinara más adelante, pero cabe señalar que tiene por objetivo el de cumplir con los principios de publicidad, transparencia, igualdad y no discriminación en los procedimientos de contratación, a través de medidas como la publicación de las licitaciones, la introducción de límites a la contratación menor, la prevención de conflictos de interés y el fortalecimiento de la fiscalización y los controles administrativos mediante informes sobre contratos adjudicados, entre otras.

La Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas también aborda de manera transversal la transparencia, quedando patente a lo largo de todo el texto, destacando los artículos 13, 14, 16, 17 y 27

Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, está encaminada a “ampliar y reforzar la transparencia en la actividad pública” (art.1) mediante la regulación de la publicidad activa, el derecho al acceso a la información pública y exigiendo dicha transparencia en la actuación de los miembros del Gobierno y Altos cargos, previendo además mecanismos de sanción en caso de incumplimiento. Asimismo, cabe destacar la exigencia de toda Administración Pública de contar con un portal de transparencia donde se publiquen de manera clara y accesible los contratos públicos y su desarrollo.

El artículo noveno de esta ley otorga al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la responsabilidad de supervisar el cumplimiento, por parte de la Administración General del Estado, de las obligaciones de publicidad activa, pudiendo emitir resoluciones que

determinen las medidas necesarias para corregir el incumplimiento y promover el inicio de las acciones disciplinarias correspondientes. Además, se considera una infracción grave el incumplimiento reiterado de dichas obligaciones, lo que conlleva la aplicación del régimen disciplinario que corresponda según la normativa aplicable.

- Tipos:

De cara a garantizar la transparencia, existen mecanismos diversos con la finalidad común de facilitar el conocimiento de la información del sector público.

La función activa consiste en la difusión de información periódica y actualizada del sector público por parte de la Administración ‘cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública’ (art. 5 Ley 19/2013). Juegan un papel clave en este ámbito los medios electrónicos de cara a poner en conocimiento de ciudadanos y empresas las actividades y decisiones que lleva a cabo la Administración Pública. Cabe destacar, a título de ejemplo, el Portal de Transparencia de la Administración Electrónica, que permite el acceso de los ciudadanos y las empresas a una gran cantidad de datos y documentos sobre la actividad de las Administraciones Públicas

La función pasiva hace referencia al derecho de acceso a la información pública, esencial en todo sistema democrático (Barrero, 2019). No se trata solamente de un derecho que permite a los ciudadanos obtener información de los poderes públicos, sino que constituye también de una obligación para las instituciones de garantizar que la información esté disponible y sea accesible, contribuyendo así a la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública. La función pasiva refuerza la participación ciudadana y la confianza en las instituciones, esencial para el buen funcionamiento de la democracia.

La propia Constitución Española, en su artículo 105.b) reconoce el derecho al “acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”, excepto aquellos que afecten a “la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”. En la actualidad, este derecho se encuentra desarrollado en el artículo 53.1 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), permitiendo a los ciudadanos conocer ‘el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copias de documentos contenidos en ellos’ De esta manera, la

transparencia pasiva supone un mecanismo idóneo de cara a controlar la actividad administrativa y exigir la rendición de cuentas.

No obstante, la necesidad de la petición supone un arma de doble filo en tanto en cuanto el solicitante no tiene por qué conocer la información a la que puede tener acceso. De hecho, el uso del derecho de acceso a los documentos administrativos en España es significativamente bajo, en parte debido a la complejidad del proceso de solicitud. (Fernández, 2024)

La función colaborativa consiste en la reutilización de la información del sector público. La evolución experimentada en los últimos años en los medios electrónicos ha facilitado que el papel de los ciudadanos y las empresas pase de meros receptores de información a generadores y difusores de la misma, añadiéndole valor y ofreciendo al mercado y, en definitiva, a la sociedad nuevos servicios e información. Con ese fin, se promulgó la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público, que recoge diversos instrumentos con que cuentan las Administraciones de cara a determinar las condiciones de la reutilización. La vinculación de esta apertura de datos con la transparencia resulta clara, pues promueve la rendición de cuentas del Gobierno y el intercambio de información pública, como destaca el Informe de seguimiento del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto. (Portal de la Administración Electrónica, s. f.)

CAPÍTULO II

1. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

En este análisis se examinan las modificaciones más relevantes de la nueva normativa de cara a mejorar la transparencia y la eficiencia en el sistema de contratación pública, con el objetivo de reducir la corrupción

En primer lugar, en el marco del ámbito de aplicación subjetivo, la LCSP ha ampliado ligeramente su alcance, incorporando entidades que antes quedaban fuera de su cobertura. Así, ahora incluye a los partidos políticos, las organizaciones sindicales y empresariales, así como a las fundaciones y asociaciones vinculadas a estas entidades,

siempre y cuando cumplan con los requisitos para ser considerados como poder adjudicador. Además, la ley introduce una regulación más precisa respecto a las fundaciones públicas, a las que también califica explícitamente como poderes adjudicadores. Al asegurar que todos los contratos, incluso los de entidades no administrativas, estén sujetos a una normativa que promueva la rendición de cuentas y prevenga la corrupción, contribuye a aumentar la eficacia en la gestión pública.

Si bien se mantendrá la consideración de “*contratos privados*” para los contratos celebrados por entidades del sector público que no sean Administraciones Públicas, la LCSP amplía la regulación que les es aplicable, incluyendo aspectos como límites en modificaciones contractuales, cláusulas sociales, condiciones de ejecución, cesión y subcontratación, así como cuestiones relacionadas con el pago y certificaciones. Además, se establece que la imposibilidad de ejecutar el contrato y el impago de salarios pueden ser causas para la resolución de estos contratos.

En segundo lugar, respecto al ámbito de aplicación objetivo, la ley ha estructurado de manera más ordenada y clara los contratos y negocios jurídicos que quedan excluidos del ámbito objetivo de aplicación. Esto se refleja en la nueva redacción del artículo 6 de la LCSP, que establece de manera detallada los requisitos cumulativos necesarios para que ciertos convenios y encomiendas de gestión queden fuera de las disposiciones generales de la ley. De esta manera, la LCSP asegura que los contratos públicos lleven a cabo bajo criterios uniformes, lo que a su vez puede disminuir posibilidades de corrupción al establecer límites claros en situaciones específicas, como, por ejemplo, en campañas políticas, que quedan claramente excluidas.

Otra novedad a destacar de la LCSP es la nueva organización de los contratos típicos. Desaparece el contrato de gestión de servicios públicos, sustituido por la concesión de servicios, y el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado. Respecto al denominado contrato mixto, la ley establece de manera precisa las reglas que determinan qué normativa se aplicará en el proceso de adjudicación.

La sustitución del contrato de gestión de servicio público por el contrato de concesión de servicios puede ayudar a mejorar la transparencia y reducir la corrupción, aunque dependerá de su correcta implementación, principalmente por las razones que se mencionan a continuación:

- La LCSP establece requisitos más específicos, lo que puede reducir la ambigüedad y las oportunidades de prácticas corruptas.
- La transferencia del riesgo operacional al concesionario fomenta una mayor rendición de cuentas y un mejor cumplimiento normativo.
- La regulación detallada facilita la supervisión y la fiscalización por parte de las Administraciones, lo que ayuda a prevenir la corrupción.
- Al incluir criterios económicos y cualitativos en la adjudicación, se promueve una competencia más justa, evitando el favoritismo en la selección de concesionarios.
- La flexibilidad en la oferta de servicios puede llevar a soluciones más eficientes y transparentes.

Asimismo, se diferencia entre los encargos a medios propios y las encomiendas de gestión, elevando las exigencias para evitar que los medios propios eludan la convocatoria de licitaciones y así fomentar la libre competencia. Estos encargos pueden ser impugnados a través del recurso especial en materia de contratación.

En cuanto al recurso de nulidad en materia de contratación, se indican las principales novedades:

En primer lugar, se suprime la "cuestión de nulidad", y las causas pueden abordarse mediante el recurso especial.

En segundo lugar, se amplía el ámbito de aplicación, reduciendo las cuantías que permiten el acceso a este recurso (contratos de obra superiores a 3.000.000€ y de servicios o suministros superiores a 100.000€). De esta manera, se facilita el acceso a la justicia en casos de irregularidades.

Como tercera novedad, se legitima a organizaciones sindicales y empresariales para interponer este recurso en caso de incumplimiento social o laboral, fortaleciendo la defensa de los derechos de los trabajadores y promoviendo una mayor equidad en la contratación pública.

Finalmente, se habilita a Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales para crear órganos especializados que resuelvan estos recursos, posibilitando una resolución más eficiente y experta en la materia

Adicionalmente a lo anterior, cabe apuntar que se ha producido una extensión considerable en cuanto a los actos susceptibles de impugnación por la nueva normativa, lo que supone un refuerzo a la seguridad jurídica.

Por su parte, la estructura de prohibiciones de contratar se establece en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y en principio se mantiene, introduciendo ciertas modificaciones que desde esta parte se consideran beneficiosas en términos de mejora de la competencia y transparencia:

Antes de la reforma del TRLCSP, se consideraba como prohibición para contratar haber sido sancionado de manera firme por una infracción grave en "disciplina de mercado". Con la reforma, se sustituyó esta referencia por el denominado "falseamiento de la competencia". El nuevo texto normativo ahora recoge ambas categorías como causales de prohibición. (Generalitat Valenciana, 2015)

Se ha eliminado el listado cerrado de normas específicas por infracciones ambientales muy graves, y ahora se establece una referencia abierta a infracciones "*muy graves en materia medioambiental de conformidad con lo establecido en la normativa vigente*".

La prohibición de contratar por declararse en concurso de acreedores se mantiene, pero no será aplicable si ya se ha aprobado un convenio o si se ha iniciado un expediente de acuerdo extrajudicial de pagos. Además, las empresas con más de 250 trabajadores que no cumplan con la obligación de contar con un plan de igualdad según la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, no podrán contratar.

La LCSP incorpora en su artículo 72.5 las denominadas medidas de autocorrección ("*self-cleaning*") que permiten evitar o revisar que las prohibiciones de contratar no se apliquen si la empresa demuestra el pago o compromiso de multas e indemnizaciones, junto con la adopción de medidas internas para prevenir futuras infracciones.

En el ámbito relativo a la preparación y adjudicación de los contratos, cabe destacar lo siguiente:

En primer lugar, antes de la licitación, los órganos de contratación podrán realizar estudios de mercado o consultas a los operadores económicos activos en el sector con el objetivo de, por un lado, asegurar la solución más adecuada para la adquisición de obras,

bienes y servicios y, por otro, informar a los operadores sobre los planes de contratación y los requisitos que se exigirán en el proceso, incidiendo positivamente en la transparencia.

En segundo lugar, se fomenta una contratación más responsable y sostenible al sustituir el criterio de adjudicación de “*oferta más ventajosa*” por el de “*mejor relación calidad-precio*”, que evaluará conforme a criterios económicos y cualitativos, pudiendo incluir en este sentido aspectos sociales o ambientales.

Respecto a la adjudicación, se introducen nuevos procedimientos:

En primer orden, se crea un procedimiento abierto simplificado: aplicado a contratos de obras, suministros y servicios por debajo de ciertos umbrales, siempre que no incluyan criterios evaluables por juicio de valor o que su ponderación no supere un porcentaje determinado. Este procedimiento simplifica los trámites, reduce los plazos y permite presentar la documentación en un solo sobre (excepto cuando haya juicios de valor), promoviendo así la eficiencia. No se requiere garantía provisional y los licitadores deben estar inscritos en un registro, salvo los de la Unión Europea o el Espacio Económico Europeo.

Como segunda novedad, nos referimos al procedimiento abierto super simplificado enfocado a contratos de obras de valor inferior a 80.000 euros y contratos de suministros y de servicios de valor inferior a 35.000 euros, salvo los que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual. El plazo mínimo para presentar ofertas será de diez días a partir del día siguiente a la publicación del anuncio de licitación en el perfil del contratante. Sin embargo, para compras habituales de bienes disponibles en el mercado, el plazo se reduce a cinco días. No se requerirá a los licitadores acreditar solvencia y la oferta deberá entregarse en un único sobre o archivo electrónico. La evaluación de las ofertas podrá realizarse de forma automática, sin necesidad de un acto público, mediante sistemas informáticos o con el apoyo de una unidad técnica. Además, no se exigirán garantías definitivas, y la formalización del contrato podrá hacerse mediante la firma del contratista en la resolución de adjudicación. En todo lo no contemplado específicamente en este apartado, se aplicarán las normas del procedimiento abierto simplificado (PAS).

En tercer lugar, se incluye el procedimiento de asociación para la innovación: Se emplea cuando se requieren actividades de investigación y desarrollo para crear productos, servicios u obras innovadoras. Después de una licitación en la que se

selecciona a los participantes, se establece una colaboración entre la Administración y uno o varios socios. Esta colaboración se organiza en fases sucesivas, donde se van desarrollando diferentes etapas del proyecto. Al final del proceso, los resultados obtenidos de la investigación o el desarrollo pueden ser adquiridos por la Administración, lo que implica la compra de los productos, servicios o soluciones innovadoras creadas durante el proyecto.

Por su parte, el procedimiento de licitación con negociación se aplica cuando la prestación requiere un diseño o adaptación previa, incluye proyectos innovadores, presenta una complejidad especial, o los riesgos de su ejecución exijan una negociación. También se utiliza si no se pueden establecer previamente las especificaciones técnicas o si, en procedimientos previos, las ofertas fueron irregulares o inaceptables. Permite así a los licitadores invitados negociar los términos del contrato, a menudo, mediante fases consecutivas

Asimismo, cabe destacar que se mantiene, ampliando sus supuestos de aplicación, el procedimiento de diálogo competitivo y se elimina el procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía. En relación con esto último, resulta evidente la conexión con el fortalecimiento de la transparencia a raíz de la eliminación de un procedimiento que permitía la adjudicación de contratos sin un proceso de licitación pública y cuya falta de publicidad podía dar lugar a favoritismos y manipulación del resultado.

Desde la inclusión de nuevos procedimientos, como el abierto simplificado y el super simplificado, que permite una contratación más ágil y accesible, hasta la incorporación de medidas encaminadas a evitar el favoritismo y reforzar la equidad en el proceso de adjudicación, la reforma de la LCSP introduce una serie de mejoras en el ámbito de la contratación pública que refuerzan la competencia la transparencia y la eficiencia, asegurando que los contratos públicos se gestionan de manera mas responsable y alineada con los intereses de a ciudadanía y el Estado.

Resulta especialmente relevante la figura del contrato menor, de manera que profundizaremos su regulación, implementación y adecuación más adelante.

En cuanto a las modificaciones contractuales, además de cumplir las prescripciones recogidas en el artículo 204 LCSP, esta ley establece que las modificaciones no podrán superar el 20% del precio inicial, con el fin de evitar eludir el proceso de licitación, alterar

la naturaleza del contrato o introducir nuevos precios unitarios no previstos. Además, se deberán publicar en el Diario Oficial de la Unión Europea las modificaciones de los contratos sujetos a regulación armonizada y en el perfil del contratante toda modificación hasta el quinto día desde su aprobación. Esta deberá incluir alegaciones del contratista y los informes correspondientes, contribuyendo todo ello al fortalecimiento de la transparencia.

Cabe destacar la eliminación del límite porcentual para la subcontratación y la exigencia de que hasta un 50 % del presupuesto del contrato sea subcontratado. Actualmente, la regla general permite subcontratar según los límites establecidos en los pliegos, asegurando que estas limitaciones no restrinjan efectivamente la competencia. Este cambio busca fomentar un entorno más competitivo y flexible, permitiendo a los contratistas adaptar sus recursos y capacidades de manera más efectiva a las exigencias de los contratos. En los contratos de obras o servicios con un valor estimado superior a 5 millones de euros con una subcontratación superior al 30 % se establece un mayor control por parte del órgano de contratación sobre el cumplimiento de los plazos de pago a los subcontratistas.

En el contrato de concesión de obras se establecen novedades en las actuaciones preparatorias y de diseño de cara a una mejor evaluación de las concesiones desde el punto de vista financiero y legal.

En primer lugar, el estudio de viabilidad que fundamente la procedencia de la concesión de obras, deberá incluir (i) una explicación sobre las ventajas cuantitativas y cualitativas que justifican el uso de este contrato frente a otros tipos, (ii) el cálculo del valor actual neto de las inversiones, costos e ingresos del concesionario, necesario para evaluar el riesgo operacional y establecer criterios para la tasa de descuento y (iii) el análisis del impacto de la concesión en la estabilidad presupuestaria de las Administraciones, por su afección al cálculo del déficit y la deuda en el Sistema Europeo de Cuentas (SEC). Se espera que esta evaluación reduzca las discrepancias entre la calificación contractual y la contabilidad nacional. El estudio también debe pronunciarse sobre la compatibilidad de las aportaciones a la construcción o explotación de la concesión con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En segundo lugar, la LCSP resuelve el debate sobre la naturaleza tributaria de las tarifas de los concesionarios, estableciendo que no se considerarán tributos, sino prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, aunque en ciertas circunstancias podrían considerarse precios privados. Además, se reafirma la posibilidad de que la Administración realice pagos por disponibilidad a los concesionarios, calculados mediante índices de corrección automáticos, independientemente de las penalizaciones que puedan aplicarse. Mediate esta aclaración, la ley elimina ambigüedades que podrían dar lugar a interpretaciones erróneas o prácticas poco claras, contribuyendo a una mayor claridad en la gestión de los recursos públicos, lo que a su vez mejora la transparencia. Asimismo, la posibilidad de que la Administración realice pagos por disponibilidad, calculados mediante índices de corrección automáticos, establece un marco claro para la compensación de los concesionarios. Esta práctica ayuda a garantizar que los pagos se basen en criterios objetivos y medibles, lo que no solo fomenta la responsabilidad en el uso de fondos públicos, sino que también contribuye a la reducción de la corrupción en el ámbito de la contratación pública.

En tercer lugar, para que una entidad contratante pueda rescatar una concesión, se exige que se demuestre la existencia de razones de interés público, que la obra será explotada directamente y que esta gestión se considera más eficaz que la concesional. Esta regulación también se aplica al rescate de concesiones de servicios. Además, el nuevo régimen es válido para acuerdos de rescate que se realicen después de la entrada en vigor de la LCSP, incluyendo concesiones licitadas antes de esta fecha. Esto promueve la rendición de cuentas y la gestión transparente de recursos públicos, reduciendo así el riesgo de corrupción. Además, al aplicar estas normas a concesiones anteriores, se refuerza la confianza en el sistema de contratación pública, priorizando los intereses públicos en la gestión de servicios y obras.

Asimismo, la nueva ley implementa tres iniciativas encaminadas a reforzar directamente la transparencia y la efectividad en la gestión de recursos públicos: En primer lugar, se instaura el *Comité de Cooperación en Materia de Contratación Pública*, que coordinará los criterios de interpretación de las normas de contratación entre las distintas Administraciones y promoverá la contratación electrónica en el sector público, facilitando una mayor coherencia y uniformidad en la aplicación de la normativa. En segundo lugar, se crea la *Oficina Independiente de Supervisión de la Contratación*, encargada de asegurar el cumplimiento de la normativa de contratación pública. Este

organismo supervisará la actividad de los poderes adjudicadores y reportará cualquier indicio de delito o infracción a las autoridades competentes. La existencia de esta oficina es un paso crucial para aumentar la rendición de cuentas y minimizar el riesgo de corrupción en los procesos de contratación pública. En tercer lugar, la disposición adicional decimoquinta de la LCSP establece por primera vez la obligación de tramitar electrónicamente los procedimientos de adjudicación de los contratos. Esto implica que la Plataforma de Contratación del Sector Público será el medio principal para acceder a las actividades administrativas de contratación de las entidades del sector público, así como a los perfiles de contratante de estas entidades. Esta medida busca hacer más eficiente el proceso de contratación, garantizar la transparencia y facilitar el acceso a la información pública de manera digital.

Finalmente, cabe apuntar que la mesa de contratación solo podrá incluir como miembros a funcionarios de carrera, buscando profesionalizar estos órganos y reducir las oportunidades de corrupción.

2. CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO MENOR

Como figura representativa de contradicción y crítica por excelencia en este ámbito, el contrato menor suele estar íntimamente vinculado a las prácticas corruptas de las Administraciones Públicas. (Villarejo Galende & Calonge Velázquez, 2018)

Desde el punto de vista del ámbito objetivo, el antiguo TRLCSP definía los contratos menores según su importe: menos de 50.000 euros para obras y menos de 18.000 euros para otros contratos. La LCSP actual (art. 118.1) los redefine según su valor estimado: menos de 40.000 euros para obras y menos de 15.000 euros para suministros o servicios. En el ámbito comunitario, el Reglamento 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo regula, entre otros, los contratos de escasa cuantía (menos de 60.000 euros) y de muy escasa cuantía (menos de 15.000 euros). Para estos últimos no se exige publicidad ni la solicitud de un número mínimo de ofertas. Así, queda evidenciado que la adjudicación directa, sin publicidad ni competencia, es una práctica aceptada tanto a nivel nacional como europeo para contratos de bajo valor.

En cuanto al ámbito subjetivo, cualquier Administración Pública puede formalizar este tipo de contratos a través de sus órganos de contratación, quienes deben designar un responsable para supervisar su ejecución (art. 62 LCSP). Estos órganos, unipersonales o

colegiados, son los encargados de aprobar el expediente y el gasto, iniciar el procedimiento de adjudicación, adjudicar el contrato y dirigir su ejecución conforme a las prerrogativas legales. Este órgano cuenta con el apoyo de una Mesa de Contratación (art. 326 LCSP), designada por el propio órgano de contratación, responsable de valorar ofertas y proponer la adjudicación. Incluye un presidente, un secretario y al menos tres vocales: un representante de la Intervención General, uno del Servicio Jurídico y otro del servicio promotor del expediente.

A continuación, se expondrán, los rasgos que caracterizan este tipo de contratos:

La duración de los contratos menores no puede superar el año y, según el artículo 29.8 LCSP, no puede ser prorrogada, ya que están destinados a necesidades puntuales y extraordinarias. Sin embargo, la LCSP fue reformada debido a la Covid-19, permitiendo la ampliación de este plazo o su prórroga más allá de un año, bajo el artículo 34.2 del Real Decreto Ley 8/2020, siempre que la demora se deba a la emergencia sanitaria o a las medidas adoptadas por las autoridades para gestionarla.

A fin de acabar con la opacidad característica de esta figura, el artículo 63.4 LCSP, se establece la obligación de publicar trimestralmente en el perfil del contratante información sobre los contratos menores, incluyendo objeto, duración, importe de adjudicación (con IVA) e identidad del adjudicatario, salvo cuando el valor estimado sea inferior a 5.000 euros y el pago se haga mediante anticipo de caja fija u otro sistema similar. Además, se debe remitir una relación de estos contratos al Tribunal de Cuentas (art. 335.1 LCSP) y comunicar los datos básicos al Registro de Contratos del Sector Público (art. 346.3 LCSP), salvo los casos de contratos menores por menos de 5.000 euros con pago mediante anticipo.

En cuanto al sistema de pagos, los contratos menores se podrán abonar mediante documento contable o anticipo de caja fija.

El expediente de contratación, de cara a minimizar el riesgo de arbitrariedad y fomentar la competencia: deberá proceder de la siguiente manera: el órgano de contratación redacta un informe conjunto en el que justifica la necesidad del contrato, aprueba el gasto e incluye detalles como el importe, la duración y las empresas invitadas, garantizando la solicitud de al menos tres ofertas. En tercer lugar, se invita a un mínimo de tres empresas a participar en el proceso, otorgándoles un plazo para presentar sus ofertas. Las propuestas se registran y remiten al promotor para su informe.

Posteriormente, el órgano de contratación adjudica el contrato al empresario que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 131.3 LCSP, basándose en criterios de calidad-precio. Además, el adjudicatario debe presentar una declaración responsable asegurando el cumplimiento de los requisitos legales. Acto seguido, se informa a la unidad encargada de supervisar la ejecución del contrato, y este se publica tanto en la Plataforma de Contratación del Sector Público como en el perfil del contratante, garantizando su transparencia. En penúltimo lugar, el contratista emite una factura que se remite al servicio competente para su tramitación. Finalmente, el expediente se archiva en el área responsable, y el promotor del contrato supervisa su correcta ejecución.

Una vez expuesta la aproximación a la figura del contrato menor, pasaremos a estudiar los motivos que fundamentan su problemática.

El contrato menor está diseñado para satisfacer necesidades puntuales y esporádicas, concretas y urgentes de forma rápida y eficiente, debiendo ser su impacto en los principios de concurrencia y competencia, esenciales en el sistema de contratación pública, mínimo. El Informe del Tribunal de Cuentas nº 1.151/2016 (de 27 de abril de 2016), que fiscalizó los contratos menores del INSS durante el ejercicio 2013, remarca que no se deben emplear los contratos menores para cubrir necesidades periódicas o previsibles, ya que ello constituye un uso indebido de esta modalidad contractual.

Con el fin de cumplir con lo anterior, el artículo 131.3 de la LCSP dispone que los contratos menores pueden adjudicarse de forma directa, limitándose estrictamente a los trámites descritos en el artículo 118, sin la necesidad de aplicar requisitos adicionales. Esta idea refuerza el principio de simplicidad en los procedimientos y se alinea con los objetivos históricos establecidos por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en informes como el 40/1995 y el 13/1996. Estos informes subrayaron que exigir requisitos no contemplados en la normativa específica de los contratos menores podría socavar su propósito principal: simplificar y agilizar el proceso. Esta simplificación afecta no solo a la adjudicación sino también a la preparación y ejecución del contrato, lo cual puede y suele derivar en una falta de planificación y control adecuados, resultando en gastos ineficientes.

Cabe recordar que la eficiente gestión de los fondos públicos a través de contratos es un principio fundamental de la contratación pública, establecido en los artículos 1.1 y 1.3 de la LCSP. Esta eficiencia se ve comprometida cuando se celebran contratos

innecesarios, cuando el valor estimado no se calcula adecuadamente, cuando no se obtiene el mejor precio mediante la competencia entre oferentes y cuando no se asegura la correcta ejecución de lo contratado.

En la práctica, los contratos menores suelen utilizarse de manera inapropiada para cubrir necesidades recurrentes o previsibles, en lugar de situaciones excepcionales como exige su propósito original. Este uso indebido constituye un fraude de ley, ya que se eluden las normativas de publicidad y los procedimientos de contratación aplicables a contratos de mayor cuantía. Por ejemplo, si una Administración anticipa la contratación repetitiva de una prestación específica durante varios años, no puede recurrir de forma sucesiva a contratos menores para eludir estas normativas, sino que debe utilizar procedimientos ajustados a la Ley de Contratos del Sector Público.

La reforma de la LCSP busca evitar estos abusos exigiendo la justificación detallada de la necesidad del contrato en cada expediente. El artículo 118.2 establece que debe acreditarse que el objeto del contrato no ha sido alterado para esquivar las reglas generales de contratación, previniendo así el fraccionamiento indebido y las prácticas fraudulentas. El órgano de contratación deberá además comprobar que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen los límites del contrato menor mencionado anteriormente. Otras exigencias procedimentales garantistas son las relativas a la publicidad (arts. 63.4, 118.4, 154.4 y 346.3) y el control por el Tribunal de Cuentas (art. 335.1) Todo ello con vistas a un mejor seguimiento y auditoría de los contratos menores y, por tanto, del gasto público.

Uno de los mayores focos de corrupción en contratación pública, junto con la contratación con personas incursas en prohibición para contratar, (art.71 LCSP) radica precisamente en el fraccionamiento indebido irregular del objeto (Martínez Fernández, 2018). A través de esta práctica irregular, se divide artificialmente una prestación continua en varios contratos menores para reducir la cuantía y eludir los procedimientos de publicidad. El artículo 99.2 LCSP prohíbe este mecanismo, estipulando que no se podrá fragmentar un contrato para evitar requisitos legales. Además, la Instrucción 1/2019 de 28 de febrero, sobre contratos menores aclara que no deben separarse aquellas prestaciones que formen parte de una misma unidad funcional, salvo que cada una tenga independencia económica o técnica. Esto implica justificar que el objeto del contrato es cualitativamente distinto de contratos previos con el mismo operador económico, o que no constituye un todo integrado.

El concepto de unidad funcional es crucial para determinar si ha habido fraccionamiento indebido. Este criterio evalúa si las prestaciones separadas mantienen su utilidad y función de manera independiente, de manera que, si la separación dificulta o impide la ejecución del contrato, se considera un fraccionamiento fraudulento. Por el contrario, si cada prestación separada conserva su función y no afecta la ejecución, no hay fraude. Es decir, existe unidad funcional cuando los elementos son inseparables para alcanzar un objetivo o son esenciales para el correcto funcionamiento de lo que se busca lograr a través del contrato. (Gavilán López, 2023)

Finalmente, el artículo 101.4 de la LCSP refuerza este marco al señalar que el cálculo del valor estimado de un contrato no puede diseñarse con la intención de sustraerlo a las normas de adjudicación correspondientes. Este conjunto de disposiciones y criterios busca garantizar una contratación pública transparente y coherente, evitando el uso abusivo de contratos menores para fines que contradicen su naturaleza y propósito.

La LCSP no define con precisión cuándo un objeto contractual se ha fraccionado irregularmente, pero la doctrina de los órganos consultivos y fiscalizadores señala varios casos representativos. Estos incluyen contratos con un objeto similar o complementario adjudicados en fechas cercanas para cubrir una misma necesidad pública, incluso si no se ejecutan en el mismo lugar. También abarca contratos del mismo tipo realizados en una misma ubicación con prestaciones diferentes o similares dirigidas a un único objetivo. Además, se considera irregular la fragmentación de contratos destinados a cubrir necesidades recurrentes, similares y previsibles que deberían haberse planificado como un solo contrato. Finalmente, se incluye cualquier caso en el que el objeto del contrato, por su naturaleza económica y jurídica, deba tratarse como una unidad. (IJCAE 42/2018(44)). (Martínez Fernández, 2018)

Una laguna importante que ha suscitado controversia en cuanto al contrato menor es la exigencia del responsable del contrato, figura que ha devenido obligatoria con la nueva normativa, en un esfuerzo por mejorar la supervisión y la profesionalización en la gestión de contratos. El responsable, conforme al artículo 62.1 LCSP, debe supervisar la ejecución del contrato y adoptar decisiones e instrucciones para garantizar la correcta realización de la prestación acordada. Puede ser una persona física o jurídica, vinculada o externa a la entidad contratante.

El problema surge en virtud de la omisión sobre los contratos menores en relación con esta figura, dejando un vacío en su regulación práctica. Así las cosas, debemos acudir a la aclaración ofrecida por el Informe Anual de Supervisión aprobado el 22 de diciembre 2021 de OiRescon, que confirma que el nombramiento del responsable deberá tener lugar en los pliegos, documento relativo a las cláusulas que rigen un contrato administrativo, así como obligaciones y derechos de sus partes.

No obstante, en el caso del contrato menor, los pliegos no son un documento exigible (*ex. art. 118.2 LCSP*), de manera que la figura del responsable carece de documento en que constituirse, pudiendo interpretar que en aquellos contratos que no precisen pliegos tampoco resultará obligatoria la figura del responsable. (Gavilán López, 2023)

En línea con lo anterior, aunque el Informe 17/2005 de la Junta Consultiva de Contratación permitió cierta flexibilidad en la acreditación de recepción en contratos menores, la normativa actual pone en duda esta interpretación y refuerza la necesidad de control. El artículo 20.6 del RD 424/2017 de 28 de abril, por el que se regula el Régimen Jurídico del Control Interno en las Entidades del Sector Público Local, exige que siempre haya un técnico municipal que acredite la recepción o conformidad del contrato, exigiendo que la Administración tome las medidas organizativas necesarias para garantizar la gestión contractual con los recursos humanos disponibles. Así, a título de ejemplo, que un concejal pudiera acreditar la recepción de un contrato menor es una interpretación muy dudosa a la vista de la normativa actual.

Con todo, las interpretaciones desiguales y la aplicación poco rigurosa de este requisito en los contratos menores constituyen un detrimento a la finalidad de la figura del responsable, asegurar el correcto desarrollo del contrato y la debida transparencia.

Otras críticas relativas al artículo 118 giran en torno a su inconcreción, puesto que su punto tercero, que estipula que un mismo “contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen el umbral establecido”, no precisa si la limitación se refiere al tipo de contrato o al objeto contractual, si es temporal o indefinida, y quién debe emitir los informes de motivación. Los órganos consultivos que han tratado de dar respuesta a esta pregunta son la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón y de Madrid, cuyas resoluciones son contrarias a las de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y la JCCA de Cataluña, pues estas últimas afirman que

la limitación de adjudicación de contratos a un mismo contratista lo es por el «*objeto*» del contrato y no en el «*tipo*» como defienden las primeras. Esta diversidad de interpretaciones podría convertirse en la excusa ideal para mantener las prácticas habituales, dejando las nuevas restricciones establecidas en la LCSP para la contratación menor sin efecto práctico.

Por otra parte, como ya se señaló con anterioridad, en el contrato menor no se exige un documento específico que detalle las obligaciones del adjudicatario durante la ejecución del contrato e incluya medidas coercitivas para garantizar el cumplimiento adecuado, como penalizaciones y causas concretas que puedan justificar la resolución anticipada. Asimismo, es común que se excluya la obligatoriedad de la asistencia de la intervención en el proceso de recepción de contratos menores. Esto supone un obstáculo significativo en caso de incumplimiento por parte del contratista.

El último punto controvertido relativo al contrato menor que se abordará aquí será la modificación impuesta de manera poco transparente, que causó perplejidad entre los expertos en materia de Derecho Administrativo, tanto por los medios como por la regulación. Se llevó a cabo mediante la Disposición Final primera del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes que da nueva redacción al artículo 118 LCSP. Elimina la obligación de justificar que el contratista no ha suscrito más contratos menores que, de forma individual o conjunta, superen la cuantía límite de este tipo de contratos, adoptando como referencia el año natural, como ya era comúnmente aceptado. En consecuencia, desaparece en la regulación actual el límite anual por contratista.

En una entrevista, el codirector del Observatorio de Contratación Pública sostiene que la iniciativa constituye ‘un paso atrás’ que ‘favorecerá las prácticas que la Ley pretendía desterrar’. Asimismo, afirma que el nuevo régimen fomenta muchos de los problemas que ya existían y que se intentaron reducir con la legislación anterior y critica el uso de un Real Decreto ley para esta finalidad. (Observatorio de Contratación Pública, 2020)

En definitiva, el contrato menor es una forma de adjudicación directa que permite cubrir necesidades perentorias y esporádicas de manera ágil. Sin embargo, para una eficiente utilización de esta modalidad de contratación que permita aprovechar sus ventajas de agilidad en la gestión y a la vez asegurar la eficiencia social de los recursos

gestionan a través de ella, es necesario adoptar medidas de limitación y control que alejen los riesgos de ineficiencia que su utilización abusiva y/o sin controles, puede acarrear.

CAPÍTULO III

1. ESPAÑA EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

En la estrategia Europa 2020, encaminada a garantizar la recuperación económica de la Unión, la contratación pública juega un papel fundamental en tanto en cuanto representa aproximadamente el 14% del PIB de la Unión, es decir, unos dos billones de euros (European Court of Auditors, 2022). Además, el Parlamento Europeo (2024) señala al sector de la contratación pública como el más expuestos a riesgos como el fraude, la corrupción, la gestión irregular y demás conductas ilícitas que distorsionan el mercado y siembran desconfianza respecto de la Unión Europea.

Su relevancia en el mercado único impulsó la reforma que tuvo lugar en 2014 y que se ha traducido en el caso de España en la entrada en vigor de la LCSP. Esta reforma buscaba implementar procedimientos más simplificados y flexibles, favorecer el acceso de las PYMES y reforzar los requisitos de transparencia e integridad de cara a la contribución de la corrupción.

El último barómetro global de la corrupción revela que uno de cada tres residentes de la UE, esto es, más de 106 millones de personas, declararon haber sufrido corrupción de forma directa para acceder a servicios públicos. Países como Grecia, Italia y España cuentan con los porcentajes de percepción de corrupción más altos, todos superiores al 95%. En el caso de España, la encuesta del eurobarómetro sobre corrupción sitúa la percepción de las empresas españolas sobre la corrupción en la contratación pública en un 83% respecto de las autoridades nacionales y en un 90% sobre las locales, siendo este el porcentaje más elevado de la Unión Europea, donde la media es del 56% (Comisión Europea, 2020)

Esto puede resultar contradictorio con el hecho de que, por debajo de la media de la UE, solo el 2 % de encuestados españoles afirmaron haber sido objeto de petición, explícita o implícita, de soborno, de manera que nuestra percepción resulta más negativa que la realidad.

Por su parte, la comisión elabora un informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE y afirma que, si bien los Estados Miembros cuentan con los instrumentos e instituciones necesarios para hacer frente al problema -en el caso de España la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción determinó ya en 2011 que su marco jurídico penal era adecuado-, los resultados no son satisfactorios. El informe achaca lo anterior a la aplicación defectuosa de la normativa, la falta de eficacia y capacidad de las instituciones y a ‘una verdadera voluntad política para erradicar la corrupción’. En el informe se denunció la falta de normas específicas de protección de los denunciantes, lo cual se solventó mediante la promulgación de la Ley 2/2023 de 20 de febrero, reguladora de la protección de los informantes sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción en transposición de la Directiva 2019/1937, más conocida como Directiva *Whistleblowing*. Esta ley establece que cualquier persona que denuncie actuaciones sospechosas en el ámbito de la contratación pública contará con una protección real y efectiva, incluyendo la prohibición de represalias y el derecho al anonimato. Asimismo, impone a las entidades del sector público la obligación de implementar sistemas internos de información y crea un canal externo de información gestionado por la Autoridad Independiente de Protección del Informante.

En razón de todo lo anterior, la Comisión Europea ha iniciado un proceso de consulta pública en esta materia, con el objetivo de actualizar el marco jurídico por considerarlo “obsoleto e incompleto”. (Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España, 2024)

La propuesta de Directiva busca establecer normas más estrictas, especialmente la creación de una cultura de la integridad mediante campañas de información y organismos especializados, y armonizar las definiciones de los delitos considerados ‘corrupción’ para garantizar que todas sus formas sean sancionadas en todos los Estados miembros. También para este fin, aboga por reforzar los cuerpos de seguridad y fiscales implicados en las investigaciones de estos delitos. En cuanto a medidas específicas, el Informe de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España recomienda lo siguiente.

En primer lugar, reforzar las medidas previstas en la ya mencionada ‘Directiva *Whistleblowers*’: el impulso de una cultura que favorezca el control de la corrupción precisa incentivar y facilitar la colaboración. Por ejemplo, mediante la exoneración

explícita de ciertas responsabilidades, especialmente cuando se ayude a destapar redes corruptas o a recuperar activos.

Asimismo, se propone la cooperación entre autoridades, pues considera que la corrupción transfronteriza supone una amenaza real para el funcionamiento del mercado único de la Unión Europea. Las autoridades llamadas a cooperar son las nacionales de los distintos Estados miembros junto con Eurojust, Europol, la Fiscalía Europea, la OLAF y la Comisión. El informe recomienda el establecimiento de mecanismos específicos para la colaboración entre las distintas autoridades, especialmente en lo relativo al intercambio de información.

Mutangili (2024) en su comparativa de los mecanismos de transparencia en la contratación pública entre los Estados miembros de la UE concluye que, si bien se ha producido una mejora en los resultados, persisten graves disparidades en su implementación, lo cual evidencia la necesidad de una orientación técnica y seguimiento continuos de la UE con el fin de lograr estándares más armonizados en todos los Estados miembros. Además, sugiere que un apoyo financiero a aquellos Estados que cuentan con recursos más limitados podría ayudar a cerrar la brecha existente respecto a los más ricos, promoviendo así un acceso equitativo a las oportunidades de contratación y mejorando la gobernanza general dentro de la Unión.

1.1. Comparativa con Dinamarca

Si bien no es objetivo del presente trabajo realizar un estudio de caso en profundidad, dado el alcance y la magnitud que supondría, a continuación, se analiza, desde un enfoque comparativo, el caso de Dinamarca, por ser este el estado de la Unión que cuenta con mejores resultados en el Índice de Transparencia y Corrupción. Concretamente, a raíz del análisis de la *Udbudsloven* – su ley de contratación pública –, se expondrá una comparativa tanto de sus herramientas como de su implementación, de cara a encontrar las diferencias con el sistema español y así valorar posibles propuestas para la mejora de este último.

En primer lugar, cabe apuntar que en Dinamarca los procesos de contratación pública están totalmente digitalizados y las plataformas nacionales – *Udbud.uk* – publican todas las licitaciones y resultados, reforzando la transparencia. Además de poner énfasis en el acceso abierto, el sistema danés promueve la divulgación en tiempo real del

desempeño de los contratos. (Kyalo Mutangili, 2024) En España, las obligaciones de publicación y el grado de transparencia presentan serias deficiencias, dando pie a prácticas opacas.

Otra diferencia significativa es que los procedimientos daneses son más simples y adaptados. Asimismo, su personal cuenta con una capacitación superior. Todo ello se complica en España dada la complejidad normativa y la falta de profesionalización, especialmente en municipios pequeños.

Por otra parte, cabe apuntar la fuerte cultura ética que caracteriza a Dinamarca, reforzada por sólidas instituciones de control, lo cual dista ampliamente del caso español.

Un marco legal sumamente estricto ha sido establecido por el parlamento danés – el *Folketing*- para evitar irregularidades. Obliga a todas las empresas a divulgar sus datos fiscales y a realizar aportaciones que contribuyan a la financiación del estado de bienestar. (Marioseco, 2014). Además, contiene fuertes protecciones para los denunciantes, fomentando así la denuncia de conductas indebidas y mejorando la rendición de cuentas.

La estructura del sistema danés también resulta relevante: en virtud de su tamaño, la gobernanza centralizada y la infraestructura que le caracteriza permite una coordinación eficaz, que se ve reforzada por la cultura de apertura y transparencia arraigada en la sociedad danesa. En contraposición, el sistema español de contratación pública está conformado por un marco legal y una amplia diversidad de instituciones encargadas de la gestión, supervisión y contratación, así como un gran número de plataformas de contratación electrónica y organismos de compra que han sido creados en los últimos años tanto a nivel nacional como regional y local. Esta dispersión de la autoridad, junto con la falta de claridad y transparencia genera una oportunidad para la experimentación y constituye un obstáculo a la eficacia del sistema. (European Commission, 2023)

2. TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

La adopción de mecanismos de transparencia por parte de los Estados de la UE ha tenido un impacto significativo en los resultados de la contratación pública, de manera que la corrupción, especialmente presente en aquellos países que contaban con marcos

institucionales más débiles, se ha visto notablemente reducida. La accesibilidad pública a la información relativa a la contratación permite que actores externos como la sociedad civil o los proveedores puedan supervisar los procesos de licitación y adjudicación de contratos, disminuyendo las posibilidades de llevar a cabo prácticas corruptas e incrementando la probabilidad de que las ya realizadas puedan ser detectadas.

Además, los mecanismos de transparencia promueven una mayor competencia en las licitaciones, traducándose en una reducción de los costos, una mejora en la calidad de los bienes y servicios adquiridos y favoreciendo la participación de PYMES, lo cual también contribuye a una mayor diversidad de proveedores y *ergo*, precios más competitivos. Por otra parte, la transparencia, al permitir el seguimiento del rendimiento de los proveedores, incentiva a los contratistas a cumplir con sus obligaciones y mantener altos estándares (Kyalo Mutangili, 2024), al tiempo que fomenta la difusión de buenas prácticas en el sector público, en particular mediante la supervisión por parte de la sociedad civil.

Se espera que los portales de transparencia y supervisión refuercen principalmente los mecanismos de rendición de cuentas vertical del gobierno y los órganos encargados de la contratación, proporcionando a la sociedad civil información sobre los procesos de licitación y el comportamiento de los actores involucrados. Si bien se ha atribuido un gran potencial transformador a la transparencia y a la mera difusión de información, resulta evidente que su efectividad depende de que vayan acompañadas de la motivación y la capacidad necesarias para generar cambios.

No obstante, cabe diferenciar entre la accesibilidad y la accesibilidad real. No se trata únicamente de que la información se encuentre en la página web, sino que además se informe a la ciudadanía de su existencia y se proporcione a aquel que lo desee, los medios para conocerla de una manera intuitiva, sencilla y al alcance de todos. (World Bank et al., 2021)

Una transparencia adecuada y efectiva no solo contribuye a una gestión más eficiente de los fondos públicos—especialmente relevante en un contexto de reducción del déficit público y como alternativa a políticas de recortes—sino que también garantiza una Administración transparente alineada con el derecho a una buena gobernanza. En este marco, la transparencia refuerza el principio de igualdad al prevenir distorsiones en la competencia. Para lograr una contratación pública más eficiente y una rendición de

cuentas efectiva, es fundamental avanzar hacia una transparencia más amplia y de mayor calidad. (Gimeno Feliu, 2017)

Si bien queda suficientemente demostrado que la transparencia en la contratación pública mejora la rendición de cuentas y reduce el riesgo de corrupción, también plantea desafíos significativos, particularmente en términos de costos de implementación y privacidad de los datos. La digitalización de los procesos de contratación, aunque beneficiosa, precisa de una inversión considerable en infraestructura y capacitación, lo que puede suponer una carga para los países con recursos limitados (Tribunal de Cuentas Europeo, 2020). Además, garantizar el acceso público a la información debe equilibrarse con la protección de datos comerciales sensibles. Otro riesgo menos evidente de una transparencia excesiva es su posible impacto negativo en la competencia. Cuando los procesos son demasiado abiertos, las empresas pueden volverse reticentes a participar por miedo a exponer información estratégica a sus competidores. Además, unos requisitos de transparencia excesivos pueden derivar en una carga administrativa elevada tanto para las Administraciones como para los licitadores, pudiendo estos últimos verse inclinados a desistir del proceso o incluso a no considerar su participación. Ello no solo conllevaría a una reducción de la competencia y, potencialmente, de la eficiencia del mercado, sino que además puede encarecer los procesos y ralentizar la ejecución de los contratos. Diseñar mecanismos de transparencia que maximicen la supervisión pública sin generar barreras a la competencia o sobrecargar administrativamente a las instituciones es clave para lograr un equilibrio efectivo en la contratación pública. (Kyalu Mutangili, 2024)

CAPÍTULO IV

1. PROPUESTAS

Tras analizar el marco normativo actual, a continuación se proponen medidas que se estiman adecuadas de cara a solventar la problemática en que nuestro país se ve envuelto en el ámbito de la contratación pública y la transparencia, teniendo en cuenta sus vulnerabilidades y en observancia de las sugerencias provenientes de la Unión Europea y de las particularidades del caso danés.

El informe de la comisión sobre la lucha contra la corrupción ya expuesto incluía como recomendaciones reforzar los mecanismos de control ya existentes, así como la

transparencia a lo largo del proceso. Asimismo, propugnaba invertir en mejorar la calidad de la gobernanza en el ámbito local y regional, desarrollar estrategias a medida a aplicar según el grado de influencia de las recomendaciones en las ratios de transparencia. Además, sostiene que para el funcionamiento de todo lo anterior resulta preciso elaborar códigos de conducta exhaustivos para aquellos que ocupen puestos de control y poder, junto con los respectivos instrumentos sancionadores en caso de violar dichos códigos, garantizando una adecuada rendición de cuentas. (European Comission, 2023)

Por su parte, El Plan Estratégico de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (2020-2024) establece las líneas de actuación prioritarias de la OIReScon, centrándose en la supervisión, regulación, prevención y lucha contra la corrupción: combatir las irregularidades y conflictos de intereses en la contratación pública. Para ello, se proponen acciones como el establecimiento de sistemas electrónicos de denuncia de posibles hechos de corrupción, procedimientos de investigación estructurados para identificar malas prácticas en licitaciones, la coordinación interinstitucional a nivel autonómico y local y la supervisión anual. En cuanto a esto último, cabe apuntar que desde 2018 la Red Estatal de Oficinas y Agencias de Prevención y Lucha contra el Fraude celebra, al menos, dos sesiones anuales de coordinación. (Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), 2024) Asimismo, este plan impulsa la elaboración y adopción de códigos de ética, protocolos de actuación, y la promoción de medidas orientadas a la eliminación de conflictos de interés.

El informe anual de la actividad fiscalizadora del tribunal de cuentas sobre la contratación del sector público, N°1493, estudia las ‘Deficiencias en las actuaciones relativas a la contratación’, que tienen lugar en las distintas fases de preparación, adjudicación y formalización y ejecución de los contratos. Entre las recomendaciones propuestas encaminadas a solventar las problemáticas destacan la de fortalecer la planificación de los contratos, mejorar los controles internos de cara a localizar las irregularidades, aumentar la transparencia e invertir en la capacitación del personal. (Tribunal de Cuentas, 2021)

A continuación, se profundizará en las medidas concretas propuestas en los tres documentos mencionados *supra*, como la capacitación y los códigos de conducta, y se propondrán otras encaminadas a contribuir a los objetivos que dichos documentos persiguen: fortalecer la transparencia, eficacia, control y digitalización del sistema.

1.1. Acciones colectivas.

El informe de *Transparency International España* señala la acción colectiva como una medida efectiva en la prevención de la corrupción. Defiende el rol fundamental de la sociedad civil en los procesos de contratación pública a nivel de rendición de cuentas, así como el refuerzo de la legitimidad de las decisiones públicas. Los resultados de las encuestas realizadas a varias organizaciones de la sociedad civil (OSC) españolas, muestran que solo dos de las organizaciones encuestadas ofrecen formaciones o capacitaciones para fortalecer sus capacidades en este ámbito. Asimismo, ninguna de las OSC encuestadas ha participado en iniciativas o actividades específicas de formación relacionadas con el seguimiento de las contrataciones públicas. En cuanto a la confianza en los controles ordinarios de la Administración para prevenir problemas como colusión, corrupción y el fraude, el 66% de las OSC participantes consideran que tienen una confianza "medianamente baja" o "nula" en estos controles, mientras que el 33% no tiene ninguna confianza en ello. La respuesta a esa misma pregunta por parte de las empresas fue de 75% y 25%. Finalmente, el 100% de las OSC, así como de las empresas, ve con buenos ojos la idea de desarrollar mecanismos de acción colectiva, como los Pactos de Integridad, que buscan fortalecer los controles, la igualdad y la transparencia en los procesos de contratación pública. (Transparencia Internacional España et al., 2023)

En línea con lo anterior, cabe hacer mención del ‘Foro de Gobierno Abierto de España’, que reúne periódicamente a representantes gubernamentales y de la sociedad civil.

Por su parte, los pactos de integridad son otra herramienta de acción colectiva que puede resultar de gran utilidad para lograr iniciativas generalizadas que busquen prevenir la corrupción y promuevan la participación de la sociedad civil. Mediante ellos se incorpora a la sociedad civil a los procesos de contratación pública, y las Administraciones Públicas y empresas licitadoras establecen compromisos de mantener conductas íntegras y transparentes a lo largo del proceso. Así, constituye un mecanismo de rendición de cuentas ya popular en distintos países del mundo. (Transparencia Internacional España et al., 2023)

1.2. Revisión de las debilidades del marco normativo actual

La eficacia de los mecanismos de transparencia vigentes en el actual marco normativo dependerá de la efectividad de dicho marco, así como de las instituciones y personal que lo sustentan e implementan. Así, de cara a lograr el máximo provecho de nuestro sistema, merecen especial mención a dos herramientas que pueden resultar especialmente provechosas.

En primer lugar, la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública (MAPS) es una herramienta que aún no ha sido utilizada por el Gobierno de España, aunque podría resultar altamente beneficiosa. Evalúa los distintos sistemas de contratación pública, localizando sus fortalezas y debilidades, conforme a criterios como la transparencia, la buena gobernanza, el dinero y la equidad. Por otra parte, tenemos *Arachne*, una herramienta informática desarrollada por la Comisión Europea para apoyar a las autoridades de gestión y organismos intermedios en la realización de controles administrativos. Su objetivo es facilitar la prevención y detección de errores e irregularidades, proporcionando un análisis de riesgos en proyectos, beneficiarios, contratos y contratistas. (Comisión Europea. Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), 2017)

1.3. Aprobar un plan o estrategia nacional integral contra la corrupción y el fraude

Actualmente, en España no existe un marco único y centralizado que coordine de manera efectiva la lucha contra estas prácticas en todas las administraciones. Así, con el fin de evitar discrepancias entre las distintas administraciones que dificulten el correcto desarrollo de las instituciones y la efectiva aplicación de las correspondientes medidas, resultaría beneficioso adoptar un enfoque holístico que unifique todos los mecanismos existentes con el ánimo de reforzar el sistema de contratación pública español y la transparencia que debe envolverlo y coordine de manera efectiva la lucha contra la corrupción en todas las Administraciones.

Esto se entiende sin perjuicio de que cada comunidad autónoma y municipio pueda adaptar las medidas a las particularidades de su territorio, reconociendo los riesgos y necesidades, que varían según el contexto. De este modo, se garantiza una estrategia

coherente a nivel estatal, pero con la flexibilidad necesaria para responder eficazmente a los desafíos específicos de cada administración.

1.4. Supervisión

La justicia y el Estado de Derecho efectivo son fundamentales para prevenir y combatir la corrupción tanto a nivel nacional como internacional. Ambos son pilares de la democracia y representan los principios de equidad y rendición de cuentas. La impunidad frente a la corrupción constituye la esencia de la injusticia y el fracaso del Estado de Derecho. (World Bank et al., 2021)

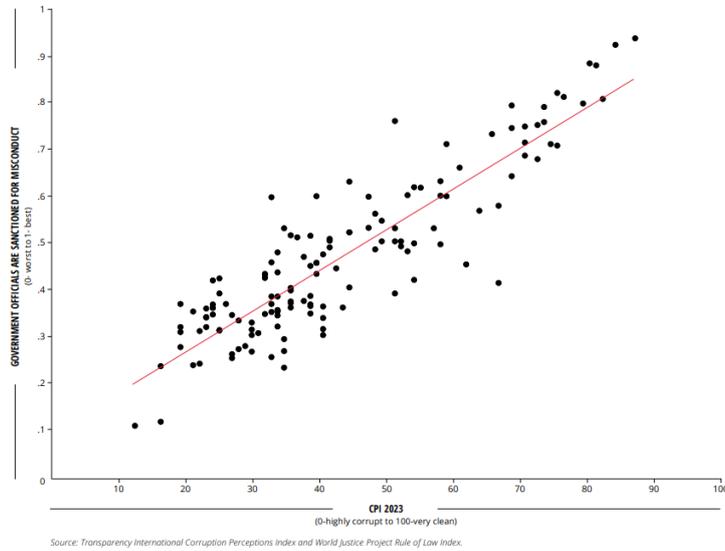
Se espera que las auditorías y el monitoreo por parte de órganos estatales, ya sean de nivel superior o independientes, aumenten el riesgo de detectar conductas fraudulentas en el ámbito de la corrupción. Inevitablemente, lo expuesto irá de la mano de la amenaza de castigo como resultado, haciendo uso de una suerte de ‘cultura del miedo’ como medida tanto preventiva como represiva. El aumento del riesgo de castigo tiene como consecuencia un mayor cumplimiento de las reglas y una menor corrupción.

Sin embargo, este modelo basado en la teoría microeconómica elemental presenta una vulnerabilidad: presupone que el organismo de monitoreo no es corrupto. De no cumplirse esta premisa, el monitoreo consistiría simplemente, en una reubicación de las rentas de un ente corrupto a otro. (Becker & Stigler, 1974).

El siguiente gráfico evidencia que los Estados donde el índice de corrupción es más alto suelen ser precisamente los que menos sanciones imponen en caso de vulnerar las normas. Asimismo, la baja probabilidad de ser sancionado actúa como incentivo para efectuar prácticas corruptas.

FIGURE 1: CORRUPTION AND IMPUNITY

Countries with higher levels of corruption are less likely to sanction public officials for failing to adhere to existing rules and fulfill their responsibilities. The low likelihood of sanctions can also serve as an incentive to engage in corruption.



Fuente: Transparencia Internacional

No obstante, el monitoreo para ser efectivo deberá actuar en los dos sentidos, el negativo y el positivo. De esta manera, junto con la debida represión por las conductas inadecuadas, resulta esencial la provisión de recompensas adecuadas para el personal de contratación, lo cual abarca tanto el ámbito financiero como el profesional, es decir, se proponen recompensas salariales y reconocimientos de carrera o promociones por las buenas conductas profesionales, de cara a atraer y retener personal de calidad, y disminuir su susceptibilidad al soborno.

1.5. Capacitación

En palabras de H. Hecló (2010): “Cuando fallan las instituciones, quienes fallan en realidad son seres humanos de carne y hueso, y no unas abstracciones mentales”.

Un sector público eficaz es aquel que optimiza los recursos disponibles y los alinea con las acciones necesarias para implementar correctamente las políticas. La capacidad se entiende como la habilidad de individuos u organizaciones para realizar tareas de manera efectiva, eficiente y sostenible.

La capacidad administrativa se enfoca en los recursos y habilidades necesarios para llevar a cabo tareas operativas dentro de una organización pública. Incluye la gestión de recursos humanos, tecnológicos y financieros, así como las competencias técnicas del personal, centrándose en cómo se ejecutan las tareas. Por ejemplo, la capacidad de un departamento municipal para gestionar contratos públicos o implementar programas de manera eficiente.

En contraste, la capacidad institucional es un concepto más amplio que abarca no solo la capacidad administrativa, esto es, las competencias individuales necesarias para diseñar e implementar políticas públicas, sino también los sistemas, estructuras y normativas que permiten a una organización diseñar e implementar políticas públicas de manera efectiva. Se centra en los aspectos estratégicos y estructurales de la organización, como la coordinación interinstitucional, las relaciones entre diferentes niveles de gobierno, la cultura organizativa, y la resiliencia frente a cambios legislativos. Por ejemplo, la capacidad de un ayuntamiento para coordinar políticas públicas con otros niveles de gobierno o adaptarse a reformas complejas.

La diferencia esencial radica en que la capacidad administrativa se centra en "cómo" se ejecutan las tareas, mientras que la capacidad institucional se refiere a si las estructuras, sistemas y normativas están diseñados para facilitar una implementación eficiente y sostenible de las políticas públicas. (Medina & Navarro, 2022)

A título de ejemplo podemos señalar la externalización, surgió como una estrategia encaminada a aumentar la eficacia, eficiencia y calidad del servicio. No obstante, al implicar el aumento del peso del rol de los gestores sobre los administradores, es decir, otorgar prioridad a las funciones de seguimiento y control sobre las meramente administrativas, si la externalización no se acompaña de un fortalecimiento de las competencias profesionales de los empleados públicos para desempeñar eficazmente el rol de gestores de contratación, su implementación por sí sola no garantiza una mejora en la eficacia, eficiencia y calidad del servicio.

La Comisión Europea señala que las deficiencias significativas del sector son atribuidas en gran parte a “la falta de una capacidad administrativa suficiente en términos de recursos humanos, sistemas y herramientas y estructuras de gobernanza” (CE, 2016, p. 7). Así, recomienda impulsar una política de profesionalización con el fin de garantizar un uso eficiente de los fondos públicos.

La escasez de personal y la falta de capacidad han sido identificadas como uno de los principales obstáculos para una reforma efectiva de la contratación pública. Para abordar esta problemática se requieren reformas enfocadas a la profesionalización y capacitación del personal de contratación con el fin de mejorar sus habilidades y conocimientos sobre sistemas de contratación y técnicas de gestión. Asimismo, resultará beneficioso promover un liderazgo efectivo y el intercambio de conocimientos entre los distintos organismos de contratación.

En línea con lo anterior, en una entrevista, el codirector del Observatorio de Contratación Pública alertó acerca de la necesidad de potenciar la profesionalización con gestores buenos y bien formados, así como de reducir la carga política. (Observatorio de Contratación Pública, 2020)

Por su parte, el informe anual de OIReScon apunta que sería conveniente establecer un canal de comunicación y coordinación entre la Red Estatal de Oficinas y Agencias de Prevención y Lucha contra el Fraude y las entidades e instituciones encargadas de la formación de los empleados públicos, con el objetivo de definir un contenido mínimo común para dicha formación, establecer conceptos y criterios uniformes, e incluso considerar la creación de un itinerario especializado. (Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), 2024)

La implementación exitosa de políticas públicas no solo depende de la profesionalización de los empleados públicos, sino que también se encuentra estrechamente vinculada a la capacidad institucional de las Administraciones en el ámbito de la contratación pública. Un estudio realizado en municipios de la Comunidad de Madrid analiza, mediante entrevistas a técnicos y jefes de servicio, los desafíos que enfrentan los gestores de contratos públicos. (Medina & Navarro, 2022)

El estudio se centra en el nivel local, debido a que es donde se han recibido menos recursos económicos para capacitación en el marco de la Política de Cohesión de la UE (2014-2020), traduciéndose en limitaciones financieras y de personal. Esto resulta especialmente significativo, considerando que las Administraciones locales concentran, en términos comparativos, el mayor número de licitaciones públicas (OIReScon, 2020).

En su análisis, achaca la vulnerabilidad en términos de capacidad administrativa a factores como plantillas insuficientes, carga burocrática y complejidad de los procesos. Aunque existen numerosas investigaciones sobre herramientas formales de capacitación,

no ocurre de la misma manera con el aprendizaje informal, esto es, aquel que tiene lugar a través de interacciones cotidianas y relaciones interpersonales. En organigramas sencillos, habituales en las administraciones locales, la estrategia para resolver dudas, contratiempos o dificultades cotidianas relativas a la operativa de la contratación pública pasa por circuitos informales tales como reuniones espontáneas, visitas de campo, *chats*, diálogo presencial o telefónico con compañeros, etc. De esta manera, la utilización de estos y otros medios tecnológicos por parte de los gestores, devienen herramientas recurrentes y útiles para el desempeño de su trabajo.

Con todo, se afirma que la LCSP ha incrementado la carga administrativa sin tener en consideración la diversidad de los gobiernos locales y, sin embargo, no ha ido acompañada de suficientes herramientas de capacitación formales adecuadas.

Un informe del Comité de las Regiones concluye que los programas *de capacity-building* en el ámbito de la Administración local tienen un carácter marginal.

Autores coinciden en que no solo es fundamental la capacitación del personal gubernamental, sino también la de los actores del sector privado para el éxito de las intervenciones formativas. La formación de contratistas y licitadores debe abarcar aspectos como el manejo de la documentación nueva y modificada, así como los comportamientos esperados en los procesos de contratación (Telgen et al., 2016).

Todas estas medidas enfocadas a la capacitación carecen de valor sin un código de conducta que guíe la actuación de los funcionarios y recursos suficientes y adecuados para su implementación.

1.6. Código de conducta

La implementación de un código de conducta o código ético en las adquisiciones puede ofrecer la orientación adecuada en casos de conflictos de interés o corrupción.

El último Informe sobre el Estado de Derecho de la UE destaca que España carece de una estrategia anticorrupción específica que sirva de guía general para las acciones represivas y preventivas. No obstante, constituye un paso significativo en esta dirección la publicación de la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026, cuyo primer objetivo es precisamente combatir la corrupción y las irregularidades en la aplicación de la legislación sobre contratación pública y busca mejorar los mecanismos de control de

la legalidad *ex-ante* y *ex-post* de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos y concesiones en todo el sector público. (Comisión Europea, 2024)

En tanto la contratación pública es un proceso que debe contar al menos con dos partes: la administración o contratante por un lado y la empresa contratista, puede resultar inteligente la medida de involucrar a las propias empresas en promover mayor transparencia e integridad en los procedimientos, asegurando que dispongan de normativa interna adecuada y actualizada que incluya políticas, protocolos y procedimientos alejados de la opacidad.

Todo ello para conseguir crear una genuina cultura de transparencia y legalidad, que actuará como base de todo el resto del sistema y permitirá su correcto funcionamiento.

1.7. E-procurement/ Digitalización

La digitalización es clave en la lucha contra la corrupción, ya que reduce la manipulación de los procesos y asegura la trazabilidad. Además, asegura la accesibilidad (datos abiertos) de cualquier interesado a la información sobre contrataciones públicas; tanto en lo relativo al funcionamiento del proceso en general, como sobre cada caso, contribuyendo a disminuir la brecha existente entre los entes públicos y la ciudadanía. En la entrevista mencionada con anterioridad del codirector del observatorio de contratación pública, se incentiva al uso de los medios electrónicos en el ámbito de la contratación, aseguando que “son hoy una herramienta muy evidente para comprar rápido, pero con transparencia y calidad”. (Observatorio de Contratación Pública, 2020)

La contratación electrónica consiste en el uso de sistemas digitales por parte de las organizaciones públicas para gestionar la adquisición de obras, bienes y servicios, durante todas las etapas del proceso de contratación. En las fases de preparación y publicidad de licitaciones, destacan cuatro funcionalidades clave:

1. **Notificación electrónica:** Comunicación digital de oportunidades de contratación y actualizaciones relevantes para las partes interesadas.
2. **Acceso electrónico:** Disponibilidad en línea de toda la información necesaria para los interesados en participar en la contratación.
3. **Verificación electrónica:** Presentación digital de los certificados y documentos requeridos para acreditar las cualificaciones de los proveedores.

4. **Presentación electrónica:** Envío digital de ofertas y propuestas, facilitando y acelerando el proceso de licitación.

(World Bank et al., 2021)

Dos estudios sobre la contratación electrónica en la Unión Europea concluyen que este sistema reduce los costos administrativos tanto para las entidades públicas como privadas. Esto se debe principalmente a que, por un lado, automatiza y simplifica diversos procedimientos administrativos, como el registro único de datos del proveedor que se replica automáticamente en todos los documentos relacionados. Por otro lado, previene errores comunes que suelen causar licitaciones fallidas, como la selección inadecuada de procedimientos, puesto que el sistema desactiva automáticamente opciones no permitidas según el tipo de contrato o su valor.

En España su incorporación es bastante limitada, en parte debido al gran número de herramientas y plataformas que se han incorporado como soporte al proceso, y cuya homogeneización requiere importantes recursos económicos.

El análisis reveló que los mecanismos de transparencia exitosos generalmente incluían plataformas de contratación electrónica accesibles, requisitos de divulgación pública y una fuerte supervisión regulatoria. La Plataforma de Contratación Electrónica de la UE ha impulsado la digitalización de los procesos de contratación, mejorando la transparencia y facilitando la participación en las licitaciones. Por su parte, España cuenta con la Plataforma de Contratación del Sector Público, que tiene como objetivo facilitar la difusión en internet de los perfiles del contratante, así como diversos servicios relacionados con las contrataciones como la publicación de anuncios en el BOA y en el DOUE, el envío de comunicaciones electrónicas a los licitadores y la convocatoria electrónica de mesas de contratación entre otras. (World Bank et al., 2021)

1.8. Promover una organización más centralizada en materia de contratación pública

Las autoridades locales disponen de poderes discrecionales que no están suficientemente equilibrados con los controles necesarios: se destinan porcentajes significativos de fondos públicos a este nivel, mientras que los mecanismos de control interno y externo son débiles.

Por lo que respecta a la buena gobernanza, España es uno de los cinco Estados miembros de la Unión con mayores variaciones dentro del país, según las investigaciones del *Quality of Government Institute* de la Universidad de Gotemburgo.

El Informe Anual de Supervisión del OIReScon muestra que ninguno de los 61 elementos identificados en las normativas de transparencia es común en todas las legislaciones autonómicas y estatal, ni siquiera en aspectos básicos como la denominación del objeto del contrato o la métrica de su presupuesto o valor estimado (VEC) (Transparencia Internacional España et al., 2023)

Así, el hecho de que cada Comunidad Autónoma tenga sus propias exigencias de transparencia en contratación pública genera un panorama fragmentado y desigual. A título de ejemplo, que la información disponible sobre un contrato público dependa de la Comunidad Autónoma donde se haya suscrito, impide establecer un estándar uniforme que garantice el acceso a datos clave en todos los territorios, dificulta el seguimiento y control ciudadano y la rendición de cuentas. Por último, exigir a las empresas y ciudadanos adaptarse a diferentes normativas y sistemas dependiendo de la ubicación, aumenta la complejidad administrativa y puede generar barreras de entrada para licitadores en otras Comunidades, a la vez que propicia las brechas de información que pueden ocultar irregularidades o favorecer prácticas poco éticas.

Como señala la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), la redundancia de competencias y procedimientos debe corregirse para reducir los solapamientos, las inconsistencias en la implementación de las normas dentro del país y los retrasos y costos innecesarios. La estructura territorial e institucional descentralizada del país no justifica necesariamente la duplicación de órganos de contratación pública a nivel nacional y regional.

Una mejora de la eficiencia del sistema podría alcanzarse mediante una mayor coordinación y cooperación entre los organismos de los distintos niveles, en especial: entre los tribunales especializados en recursos contractuales, de cara a armonizar la interpretación de la legislación, especialmente en lo relativo a la transparencia. Asimismo, cabe considerar la fusión de los consejos consultivos sobre contratación pública, pues su funcionamiento a nivel local e independiente tiende a generar solapamientos e inconsistencias entre regiones, generando confusión para los operadores económicos y entidades contratantes. Por último, mediante la coordinación de los organismos de

supervisión de los distintos niveles, se garantiza una aplicación coherente del marco legislativo único sobre contratación pública en todo el país. (European Commission, 2023)

CONCLUSIONES.

España ha dado pasos significativos para mejorar la transparencia, especialmente en el plano normativo y teórico, pero siguen existiendo desafíos para mantener una transparencia uniforme, principalmente a nivel regional.

A lo largo de este trabajo se ha analizado el sistema que rige la contratación pública en la Administración española, analizado desde una perspectiva que considera especialmente los mecanismos previstos para garantizar la transparencia y con ella la eficacia de dicho sistema.

En primer lugar, se ha llevado a cabo un profundo análisis de las disposiciones que rigen los contratos del sector público, resultantes de la adaptación del contenido de las Directivas europeas 2014/23/UE y 2014/24/UE, destinadas a fomentar la transparencia en este ámbito tan trascendental y sin embargo conflictivo. A raíz de este análisis, desde esta parte se considera que el marco normativo e institucional actual es sólido y coherente, sin perjuicio de las recomendaciones propuestas a lo largo de este texto y de las pertinentes actualizaciones en función de las necesidades emergentes.

Por tanto, se estima que, si bien en el plano teórico el planteamiento es adecuado, el problema surge en la práctica. A modo ilustrativo, un aspecto positivo a destacar de la LCSP es el aumento de los controles a lo largo del proceso de contratación. No obstante, esta mejora no ha venido acompañado de un refuerzo proporcional de los recursos necesarios para garantizar un seguimiento efectivo de la contratación pública, especialmente en el nivel local. El aumento de la carga de trabajo en las unidades responsables de la gestión de contratos de cara a cumplir con las exigencias de transparencia solo resultará efectivo como medida si se ejercita en relación con el tamaño y la estructura del personal de los ayuntamientos (Medina & Navarro, 2022). El análisis confirma la acentuada vulnerabilidad que sufre la Administración local debido a limitaciones estructurales en su capacidad administrativa. La creciente complejidad de la contratación pública, el alto nivel de exigencia técnica y el aumento de la carga burocrática tras la última reforma dificultan una gestión eficiente de los fondos europeos.

Además, la legislación no reconoce la singularidad del gobierno local, a pesar de concentrar el mayor número de licitaciones.

Así las cosas, cabe preguntarse acerca de la coherencia de la LCSP efectivamente al exigir los mismos requisitos a la Administración Local que, por ejemplo, a la Estatal, que dispone de más recursos económicos, tecnológicos y de personal en comparación con los municipios de escasa población. Es precisamente aquí donde deviene controvertida la figura del contrato menor. Su estudio en este trabajo se ha estimado oportuno con el fin de confirmar la siguiente hipótesis: si bien como mecanismo de contratación es manifiestamente deficiente en cuanto al cumplimiento de los objetivos contenidos en la normativa actual de transparencia, es sin embargo el único medio viable y adecuado a los medios que poseen gran parte de las Entidades Locales para afrontar la gran mayoría de situaciones que enfrentan en el ámbito de la contratación.

Con todo, resulta evidente que a mayor transparencia, menor corrupción. Sin embargo, un cierto nivel de corrupción subsiste en nuestro sistema a pesar de nuestro fuerte marco normativo e institucional en torno a este problema.

Desde esta perspectiva se concibe la existencia de un problema de fondo cuya persistencia hará inútil la implementación efectiva del resto de medidas: el arraigo de la corrupción en la sociedad española. Tomemos, por ejemplo, el ejemplar caso de Dinamarca. Un estudio realizado por Mélon y Spruk (2020) investigó cómo la implementación de sistemas de e-procurement influye en la calidad de las instituciones públicas encargadas de la contratación pública. Para ello, llevaron a cabo un estudio comparativo de tres países: Dinamarca, Países Bajos y Portugal. Tomando como variable dependiente la calidad de la regulación, observaron los resultados producidos por las respectivas reformas en los distintos países que buscaban fortalecer el control legal e institucional de la corrupción. Sin embargo, los resultados obtenidos no fueron los esperados: si bien se observó un efecto positivo y sólido en Dinamarca, este fue negativo en los otros dos estados, a pesar de tener los mismos objetivos. Cabría entonces considerar como causa de este fracaso la falta de una cultura de la legalidad en Portugal y Países Bajos tan arraigada como en Dinamarca, que impide la eficaz implementación de una misma reforma. Por lo tanto, junto con el resto de medidas propuestas a lo largo del presente texto, es fundamental promover una cultura de transparencia a través de acciones como la sensibilización, la formación y el fortalecimiento de capacidades.

Una contratación pública mejor no solo es posible, sino necesaria. Contamos con las herramientas adecuadas, un marco normativo favorable a la transformación, la oportunidad de innovar con los fondos europeos y un respaldo conceptual sólido a nivel internacional, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, la ciudadanía demanda cambios y el contexto político ofrece oportunidades para impulsarlos. Otorgar a la contratación pública la relevancia que merece, tanto por su impacto económico como por su efecto multiplicador, contribuirá a construir una sociedad más democrática y facilitará el camino hacia un desarrollo sostenible.

Es decir, la mejora del sistema de contratación pública debe entenderse como una inversión, no solo económica—al mejorar la eficiencia del modelo mediante una competencia efectiva—sino también social, al fortalecer la regeneración democrática y reforzar la credibilidad del sistema institucional de control público.

La corrupción representa una de las principales amenazas para nuestro sistema democrático. Su urgente erradicación exige impulsar de manera decidida y coordinada un cambio en la cultura institucional, orientado a fortalecer un sistema de controles y equilibrios basado en una mayor transparencia y enfocado a facilitar y promover el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. Esto es esencial, dado que la corrupción representa una de las principales amenazas para nuestro sistema democrático. Para ello, es imprescindible contar con los recursos adecuados para abordar este desafío, lo que requiere tanto una redistribución eficiente de los recursos estatales como una cooperación activa por parte de la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

1) Legislación

- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público.
- Ley de Contratos sobre Servicios Públicos, publicada en 1852.
- Ley de 1911 de Contabilidad de la Hacienda Pública.
- Ley de Bases de Contratación del Estado de 1963, modificada por la Ley 5/1973, la Ley 53/1999 y la Ley 13/2003.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.
- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes que da nueva redacción al artículo 118 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.
- Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de los informantes sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, en transposición de la Directiva 2019/1937 (Directiva Whistleblowing).
- Directivas europeas 2014/23/UE y 2014/24/UE, sobre contratación pública y concesiones.
- Directiva 2004/18/CE, relativa a la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

2) Informes

- Propuestas electorales a los partidos políticos sobre transparencia y prevención de la corrupción. Informe de seguimiento del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto. Transparencia Internacional España.
- Informe 40/1995 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.
- Informe 13/1996 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.
- Informe Anual de Supervisión aprobado el 22 de diciembre de 2021 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon).
- Informe 17/2005 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.
- Informe de la Comisión Europea: "Lucha contra la corrupción: normas más estrictas para luchar contra la corrupción en la UE y en todo el mundo."
- Informe de Transparencia Internacional España: "Índice de Percepción de la Corrupción 2023".
- Informe Anual de Supervisión de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon).
- Informe del Comité Europeo de las Regiones: "Administrative Capacity of Local and Regional Authorities".
- Informe sobre el Estado de Derecho en la Unión Europea 2024. Comisión Europea.
- Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026. Ministerio de Hacienda y Función Pública, Gobierno de España.
- Informe Anual de Supervisión de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon).

3) Obras Doctrinales

Barrero Tría, C. (2019). La función pasiva: el derecho de acceso a la información pública. Archiveros de Andalucía. <https://www.archiverosdeandalucia.org/wp-content/uploads/2019/04/concepcion-barrero-tria-20-10.pdf>

Cerrillo I Martínez. (2017). La integridad y la transparencia en la contratación pública. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1903/05_CERRILLO_P78_129_ANUARIO_2018.pdf

Hecló, H. (2010). *Pensar Institucionalmente*. Paidós 'Estado y Sociedad'. Madrid, España.

Kelsen, H. (2006). *Teoría pura del derecho* (2ª ed.). Universidad Nacional Autónoma de México. (Obra original publicada en 1934).

Kyalo Mutangili, S. (2024). Comparing public procurement transparency mechanisms between EU member states. *Journal of Procurement & Supply Chain*, 8(3). <https://doi.org/10.53819/81018102t2450>

Mélon, L., & Spruk, R. (2020). The impact of e-procurement on institutional quality. *Journal Of Public Procurement*, 20(4), 333-375. <https://doi.org/10.1108/jopp-07-2019-0050>

Mendieta, M. V., Feliú, J. M. G., Bielsa, J. C. T., & Asensio, R. J. (2016). La corrupción en España: ámbitos, causas y remedios jurídicos. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=652254>

Rose-Ackerman, S. (2004). Nine. Establishing the rule of law. In R. I. Rotberg (Ed.), *When states fail: Causes and consequences* (pp. 182–221). Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400835799-011>

Stigler, G., & Becker, G. (1974). Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. *The Journal Of Legal Studies*, 3(1), 1-18. <https://www.jstor.org/stable/724119>

4) Recursos de Internet

Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España. (2024). Lucha contra la corrupción en la UE: actualización de las normas. En Delegación UE. <https://delegacionue.camara.es/sites/default/files/2023-08/Informe%20Camara%20Comercio%20Esp%20-%20Lucha%20contra%20la%20corrupci%C3%B3n%20UE%20-%20julio%202023.pdf>

Comisión Europea. (2020). Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0038>

Comisión Europea. (2024). Informe sobre el Estado de Derecho en 2024: Con la quinta edición, la UE está mejor equipada para hacer frente a los retos del Estado de derecho. Configurar el Futuro Digital de Europa. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/news/rule-law-report-2024-5th-edition-eu-better-equipped-face-rule-law-challenges>

Comisión Europea. Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). (2017). Fraude en la contratación pública. Recopilación de indicadores de alerta y mejores prácticas. https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/fraude-en-la-contratacion-publica_tcm30-501388.pdf

European Commission. (2023). Public Procurement – Study on Administrative Capacity in the EU Spain Country profile. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/es.pdf

European Court of Auditors. (2022). Informe Especial 28/2023: Contratación pública en la UE. European Court Of Auditors. <https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2023-28#:~:text=Contrataci%C3%B3n%20p%C3%ABlica%20en%20la%20Uni%C3%B3n%20Europea&text=Todos%20los%20a%C3%B1os%20se%20gastan,la%20Europa%20de%20los%20Veintisiete%C2%BB>

Fernández, S. (2024, 10 octubre). Acceso al expediente administrativo: un derecho fundamental. Fernández Blasco. <https://abogadosfernandezblasco.es/acceso-al-expediente-administrativo-un-derecho-fundamental/>

Gavilán López, J. (2023). Los últimos problemas prácticos del contrato menor. La Administración Al Día. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513674>

Generalitat Valenciana. (2015). II Guía práctica para la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación de la Generalitat y su sector público. En gva.es. https://participacio.gva.es/documents/162282364/165936605/2a-Guia_responsabilidad_social/8953be1e-a411-43f4-bb60-52f5a2f577d7

Gimeno Feliu, J. M. (2017). Vista de medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública | Revista de Estudios de la Administración Local y autonómica.

<https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10419/11073#:~:text=Una%20adecuada%20y%20efectiva%20transparencia,el%20derecho%20a%20una%20buena>

Inap. (s. f.). Los últimos problemas prácticos del contrato menor. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513674>

INAP. (2014). La evolución histórica del contrato administrativo. Una reflexión sobre la situación actual de la figura y sus perspectivas de futuro desde sus bases institucionales. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503418#nota109>

Inap. (2024). Acción colectiva, corrupción e integridad en la contratación pública: la experiencia española de implementación de los pactos de integridad como complemento al derecho y las políticas públicas anticorrupción. La Administración Al Día. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1514834>

INAP. (2024a). Acción colectiva, corrupción e integridad en la contratación pública: la experiencia española de implementación de los pactos de integridad como complemento al derecho y las políticas públicas anticorrupción. La Administración Al Día. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1514834>

INAP. (2024b). Los contratos del sector público: concepto y clases. Procedimiento de adjudicación. <https://www.inap.es/documents/10136/2375331/Tema+5+PLG3.pdf/ac6f8197-6b32-1800-3434-09f46a8a6958>

Informe Especial 28/2023: Contratación pública en la UE. (s. f.). Informe Especial 28/2023: Contratación pública en la UE. European Court Of Auditors. <https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2023-28#:~:text=Contrataci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20en%20la%20Uni%C3%B3n%20Europea&text=Todos%20los%20a%C3%B1os%20se%20gastan,la%20Europa%20de%20los%20Veintisiete%20BB>.

Kaufmann, D. (2012). La corrupción importa. IMF.org, 20-24. https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2015/09/pdf/kaufmann.pdf?utm_source=chatgpt.com

CNMC. (2025, marzo 14). La CNMC publica un estudio sobre los procedimientos de contratación pública en España. (2025b, marzo 14). <https://www.cnmc.es/node/373651>

La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon). (2024). La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública. IAS2024. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2024/ias2024-modulo4.pdf>

Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente. (s. f.). <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiMLUxMDE7Wy1KLizPw8WyMDQwtDQyMDkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnGqWnJOamKRS2JJqnNiTmpeSmKRbUhRaSoAT6svw0wAAAA=WKE>

Marioseco. (2014, 2 noviembre). Dinamarca: el país menos corrupto del mundo | Blog de marioseco. <https://diarium.usal.es/marioseco/2014/11/02/dinamarca-el-pais-menos-corrupto-del-mundo/>

Martínez Fernández, J. M. (2018). Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente. El Consultor de los Ayuntamientos. <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiMLUxMDE7Wy1KLizPw8WyMDQwtDQyMDkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnGqWnJOamKRS2JJqnNiTmpeSmKRbUhRaSoAT6svw0wAAAA=WKE>

Medina, M. G., & Navarro, C. (2022). Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 88-102. <https://doi.org/10.24965/gapp.11065>

Mendoza Jiménez, J. (2021, 27 diciembre). La contratación pública en España: pasado, presente y futuro. [economiasolidaria.org](https://www.economiasolidaria.org). <https://www.economiasolidaria.org/noticias/la-contratacion-publica-en-espana-pasado-presente-y-futuro/>

Observatorio de Contratación Pública. (2012). Evolución histórica de la contratación pública en España. ObCP. <https://www.obcp.es/opiniones/evolucion-historica-de-la-contratacion-publica-en-espana>

Observatorio de Contratación Pública. (2020). El cambio de la Ley de Contratos es un paso atrás en la lucha contra la corrupción. ObCP. <https://obcp.es/noticias/el-cambio-de-la-ley-de-contratos-es-un-paso-atras-en-la-lucha-contra-la-corrupcion>

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon). (2024). La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública. En Hacienda.gob. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2024/ias2024-modulo4.pdf>

Parlamento Europeo. (2024). Los contratos públicos | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/34/los-contratos-publicos>

Portal de la Administración Electrónica. (s. f.). Reutilización de la información del Sector Público. https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Gobierno_Abierto_Inicio/pae_Reutilizacion_de_la_informacion_en_el_sector_publico.html

Ríos, I. G. (2019, 1 octubre). La transparencia como principio vertebrador de la contratación pública: significado y problemas de articulación normativa1. <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/download/10714/11623?inline=1>

RTVE.es. (2014 , diciembre 4). La preocupación por la corrupción sube más de 20 puntos y supera su récord histórico, según el CIS. RTVE.es. <https://www.rtve.es/noticias/20141204/preocupacion-por-corrupcion-se-dispara-supera-su-record-historico-segun-cis/1061204.shtml>

Transparencia Internacional. (s. f.). Propuestas electorales a los partidos políticos sobre transparencia y prevención de la corrupción. https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/10/sesenta_medidas_propuestas_tie.pdf

Transparencia Internacional España, Buozo, & De Guerrero Manso, C. (2023). Una aproximación hacia el estado de situación de la contratación pública en España. <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/SII-O3-Policy-Paper-Final.pdf>

Transparency International España. (2024, 12 febrero). Índice de percepción de la corrupción 2023: España mantiene la puntuación, pero baja un puesto en el ranking.

Transparency International España. <https://transparencia.org.es/actualidad/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2023/>

Tribunal de Cuentas. (2021). Informe anual de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre la contratación del sector público. <https://www.tcu.es/repositorio/1e9e86d5-ac3c-413f-914a-62dd0dfae95c/I1493.pdf>

Uría Méndez. (2017). Principales novedades de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. <https://www.uria.com/documentos/circulares/941/documento/7153/Novedades-LCSP.pdf>

Villarejo Galende, H., & Calonge Velázquez, A. (2018). Las principales novedades de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Revista Jurídica de Castilla y León, 46. file:///C:/Users/torre/Downloads/1.-+Helena+Villarejo-Antonio+Calonge_def_Cerrado.pdf

World Bank, Fazekas, M., & René Blum, J. (2021). Improving public procurement outcomes. Review of tools and the state of the evidence base. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/656521623167062285/pdf/Improving-Public-Procurement-Outcomes-Review-of-Tools-and-the-State-of-the-Evidence-Base.pdf>